الجمعية المصرية للقانون الدولى

دراسات فى القانون الدولى

المجلد الأول

بمناسبة اليوبيل الفضى للجمعية

١٩٦٩

١٦ شارع رمسيس — القاهرة

مطبعة نصر مصر – اسكندرية

فهرس

صفحة

تصدير

أنشئت الجمعية المصرية للقانون الدولى منذ سنة ١٩٤٥ ، بغرض انماء دراسة القانون الدولى العام والقانون الدولى الخاص ، ونشر المعرفة بهما فى الجمهورية العربية المتحدة وفى الدول العربية والأفريقية .

وقد واصلت الجمعية تحقيق أغراضها تلك عن طريق تنظيم المحاضرات والحلقات الدراسية لبحث المشكلات القانونية الدولية ، والاشتراك فى المؤتمرات ذات العلاقة بميدان القانون الدولى ، وإقامة المسابقات ومنح الجوائز للمتفوقين من دارسى هذين الفرعين الدوليين من فروع القانون ، حتى أصبحت بحق إحدى حلقات تبادل الفكر القانونى الدولى الخصب فى العالم ، وأداة لتيسير إقامة علاقات دولية صحيحة على أساس من العدل والقانون .

وهيأت الجمعية فى هذا السبيل مكتبـــة زاخرة بالمؤلفات العلميـــة والدوريات الأجنبية فى ميدان القانون الدولى ، يسرت البحث والاطلاع لطلاب المعرفة فى هذا الميدان .

ويسعد الجمعية المصرية للقانون الدولى أنها قد أصدرت على مدى السنوات الأربع والعشرين الماضيـة ، وبصفة منتظمة ، أربعة وعشرين مجلدا من مجلتها العلمية الحافلة بالبحوث والدراسات فى مختلف فروع القانون الدولى .

واليوم ، إذ تطل الجمعية المصرية للقانون الدولى على عامها الخامس والعشرين ، ليسعدها أيضا أن تقدم ، فى احتفالها بيوبيلها الفضى ، الى جانب المجلد الخامس والعشرين من أعداد مجلتها ، عملا علميا جديدا تبدأ اصداره بصفة دورية ليضم مجموعة المحاضرات التى يقوم أعضاؤها وزائريها الأفاضل من المتخصصين فى القانون الدولى بالقائها فى موسمها الثقافى فى كل عام .

وقد سبق للجمعية أن حققت هذه التجربة ، باصدار مجموعة محاضرات الحلقة الدراسية التى نظمت باشراف الاستاذ الدكتور حامد سلطان سنة ١٩٦٤ ، ونشرتها فى كتاب مستقل . وهى تبدأ هذا العام ، وبمناسبة يوبيلها الفضى ، إصدار هذه المحاضرات ونشرها كل عام ، بصفة دورية ومنتظمة ، فى مجلد خاص مستقل باسم « دراسات فى القانون الدولى » ، تعميما للفائدة المرجوة من نشر هذه المحاضرات والدراسات التى تخصص سنويا لمعالجة موضوعات بذاتها ، الى جانب ما ينشر فى « المجلة المصرية للقانون الدولى » من بحوث ومقالات متنوعة ، وأحكام للقضاء ، وتعليقات ووثائق ، باللغة العربية ، واللغتين الفرنسية والانجليزية .

وإنى لأنتهز هذه المناسبة لأعبر عما أرجوه لجمعيتنا الموقرة ، من دوام الاطراد والتقدم فى خدمة أهدافها القومية والدولية . والله ولى التوفيق .

رئيس الجمعية

دكتور جابر جاد عبد الرحمن

مدير جامعة القاهرة

شرعية المقاومة فى الأرض المحتلة *

للدكتور عز الدين فوده

تحريم الحرب الدولية وتطور قانون تنظيمها كحالة فعلية :

اختلفت أشكال الحروب وتطور مفهومها فى الآونة الحديثة عن ذى قبل : فلم تعد الحرب حالة قانونية Situation de droit بصرف النظر عن قيامها فعلا كحالة مادية Situation de fait ، كما كان الأمر فى عصر نشأة القانون الدولى فى أعقاب صلح وستفاليا سنة ١٦٤٨ . فقد استدعت الظروف الدولية فى ذلك الوقت من عصر نشأة الدولة القومية وظهور وانتصار الرأسمالية وزهو سيادة الدولة وتنظيم العلاقات الدولية على أساس التوازن التقليدى للقوى ، أن تبرر الحرب كخاصية من خصائص سيادة الدولة الحديثة ، وكوسيلة لا غنى عنها من وسائل تنفيذ سياستها الوطنية على حساب الدول والجماعات الأخرى . ولهذا لم تعد فكرة الحرب العادلة التى تبرر قيام أية حالة حرب مادية مادامت أسبابها وأهدافها تتفق وتعاليم الكنيسة ، مقبولة من أصحاب العروش والاطماع الاستعمارية . وأصبح تنظيم حالة الحرب وفقاً لارادة الدول وبمقتضى مالها من حقوق السيادة ، يقتضى تضمينها صيغاً وشروطاً قانونية ، هى التى تجعل منها حرباً قانونية ، تبدأ وتنتهى وفقاً للقانون الدولى ، لا مجرد حالة اشتباك مسلح مادية عادلة أو غير عادلة [1] .

وكان طبيعياً حين قامت الدول صاحبة السيادة على تدوين بعض مبادىء

(*) محاضرة ألقيت بمقر الجمعية المصرية للقانون الدولى فى موسمها الثقافى لعام ١٩٦٩ ، بتاريخ ٦ فبراير سنة ١٩٦٩ .

(١) مؤدى ذلك إمكانية قيام حروب قانونية دون استخدام الاطراف القوة المسلحة أو دون قيام حالة القتال المادية . كما قد تستخدم القوة المسلحة من قبل دولة ضد الأخرى دون قيام حالة الحرب قانوناً . انظر فى هذا الشأن

Lord McNair, *The Legal Effects of War*, 1966, pp. 2—6

قانون الحرب، ألا تهدف بأى حال من الأحوال إلى شجب الحرب أو تحريمها فى ذاتها، وإنما تقوم بجمع وتدوين بعض ما ثبت فى كنف العرف الدولى من مبادىء أملتها الآداب الدولية والشرائع السماوية والضمير الانسانى بقصد تنظيم عمليات القتال وتخفيف ويلات الانسانية فى الحروب.

وعلى هذا الأساس نظم القانون الدولى التقليدى حالة الحرب وشروط تطبيق قانون الحرب عليها فى ضوء الاعتبارات الآتية :

(١) أن تكون حرباً دولية، يقوم العداء والاشتباك المسلح فيها بين الجيوش النظامية لدولتين أو أكثر.

ولا يعنى هذا أن الفقه التقليدى (جروتيوس، زوش، بوفندورف، فاتيل) لم يعرف أنواعاً أخرى من الاشتباك المسلح، خارج نطاق الحرب القانونية. فقد قامت دائماً إلى جانب الحرب القانونية أنواع أخرى من القتال، أسميت عصياناً وتمرداً rebellion أو هيجاناً insurrection أو ثورة révolution أو حرباً أهلية guerre civile هى فى مجموعها ذات طبيعة واحدة من حيث كونها صراع بين شخص دولى وأقسام من رعاياه ومجتمعه الداخلى، لا تحمل فى نظر القانون الدولى وصف الحرب العامة guerre publique بين الدول ذوات السيادة [٢]. ومع ذلك فقد اعترف القانون الدولى التقليدى بظاهرة الحرب الأهلية نتيجة ما تضفيه إرادة الدول من اعتراف بحقوق المحاربين فى الثورات التى تلتزم برعاية قانون وأعراف الحرب [٣].

(٢) إعلان حالة الحرب، والانذار بها من قبل الدولة الراغبة فى التحلل من قيام حالة السلام بينها وبين الدولة أو الدول الأخرى. ولا تجد الدولة

---

(٢) أسمى جروتيوس هذه الأنواع من القتال حروباً مختلطة guerres mixtes تقوم بين الدولة ورعاياها. كما أسماها بوفندورف الحروب التى تقوم داخل المجتمع الواحد. وأطلق عليها دى مارتنس وصف الحروب التى تشتعل بين اعضاء الدولة الواحدة. كما أطلق عليها كالفو اسم «الصراع» بين المواطنين داخل الدولة الواحدة. وأخيراً قال فاتيل «عندما تنشق الأمة على نفسها، وتنقسم إلى قسمين متعارضين، يلجأ كل منهما إلى السلاح، فهذه هى الحرب الأهلية.»

(٣) Julius Stone, *Legal Controls of International Conflicts*, 1954, p. 305.
وهذا هو شاهد الحال فى الحرب الأهلية الاسبانية، والحرب الكورية على الرغم من عدم اعتراف الأمم المتحدة بحكومة كوريا الشمالية، وكذلك حرب التحرير الجزائرية.

أو الدول الأخرى أمامها محيصاً فى هذه الحالة عن الاستجابة لهذه الرغبة العدائية أو الوقوف موقف الدفاع عن النفس (٤) . وعلى هذا الأساس رفض الفقه الدستورى فى البلاد الانجلو سكسونية (وفى الولايات المتحدة بصفة خاصة) أن يكيف أية حالة لم يسبقها إعلان الحرب بكونها حالة حرب قانونية . وتأكد لهذا الغرض أن تنص الاتفاقية الثالثة من اتفاقيات لاهاى سنة ١٩٠٧ على أن تراعى الدول المتعاقدة وجوب الانذار بالحرب .

ومع ذلك فقد تطور الفقه الدولى كثيراً فى هذا المضمار ، حين أخذ بعين الاعتبار أن مجرد اعتراف أحد الاطراف المتنازعة بقيام حالة الحرب مع الطرف الآخر ، هو فى حد ذاته تعبير عن قيام حالة الحرب هذه . ولايعدو عدم الوفاء بالالتزام الوارد باتفاقية سنة ١٩٠٧ ، من حيث عدم الانذار بالحرب ، إلا مجرد خرق لهذا الالتزام الدولى من قبل الدول المتعاقدة (٥) ، لا عدم قيام الحرب .

(٣) وأخيراً فان الحرب فى الفقه التقليدى ، ليست حالة اشتباك مسلح فعلى أو مادى يستتبع تطبيق قانون الحرب وتنظيمها ، بصرف النظر عن شروط بدء القتال أو اشخاص أطراف الاشتباك . وانما هى حالة قانونية تنشأ بتوافر شروط معينة ، هى التى تكيف حالة فعلية ما بكونها حالة حرب تتفق والقانون الدولى ، وتتطلب تطبيق قواعده فى تنظيم الحرب وتخفيف ويلاتها .

وغنى عن البيان أن هذه النظرية التقليدية فى مفهوم الحرب وحماية الانسانية فيها ، قد وقفت بطبيعتها عقبة دون تقنين التطورات الحديثة فى العلاقات الدولية وما طرأ عليها من حروب التحرير الوطنية ، ودون الأخذ بعين الاعتبار التطورات الدستورية التى نجمت عن حقـــوق الشعوب فى تقرير مصيرها وحقوق الأفراد فى حماية حرياتهم الأساسية .

وأنها فى تعريفها لماهية الحرب القانونية ، وفى التمييز بينها وبين مختلف أنواع الاشتباك المسلح الأخرى ، تحول دون تحقيق حماية الانسانية فى الحروب

(٤) *Ibid.*, p. 305; McNair, *op cit.* p. 7.

(٥) McNair, *op cit.* pp. 7—8.

الأخرى والاشتباكات المسلحة التى قد تنشأ داخل نطاق الدولة الواحدة ، بين الجماعات الثورية militant revolutionaries والجيوش النظامية للدولة التى تمزقها الصراع strife-torn state (كحرب فيتنام والكونغو ونيجيريا وشمال العراق). كما تقف بالأهم عقبة دون إباحة القوة المسلحة بغير طريق الحرب الدولية من أجل دفاع الشعوب والدول الصغيرة عن نفسها (٦) .

هذا فضلا عن أن محتوى هذه النظرية فى التعبير عن مشروعية الحرب الدولية (بين القوات النظامية لدولتين أو أكثر) كوسيلة لتنفيذ السياسات الوطنية للدول ، لم يعد أمراً مشروعاً منذ ميثاق باريس (بريان — كيلوج) سنة ١٩٢٨ وميثاق الأمم المتحدة سنة ١٩٤٥. فقد جاء ميثاق الأمم المتحدة واضحاً وصريحاً فى شأن تحريم التهديد بأستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة أو على أى وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة (المادة ٢ / ٤) . ثم أوضح الميثاق فى الفصل السادس منه وسائل فض المنازعات بين الدول بالطرق السلمية ، كالمفاوضة والوساطة والتحقيق والتوفيق والتحكيم والتسوية القضـــائية أو اللجوء للمنظمات والوكالات الدولية والاقليمية .

وإذا كان ميثاق الأمم المتحدة قد جاء واضحاً وصريحاً فى شأن تحريم الحرب الدولية وعدم الاعتراف بما ينجم عنها من مكاسب أقليمية تدعى باسم مشروعية الحرب أو حق الفتح فى ضوء القانون التقليدى ، فقد أباح الميثاق أنواعاً أخرى من الحروب التى تقوم لردع العدوان وشجبه عن طريق نظام الأمن الجماعى للأمم المتحدة (الفصل السابع من الميثاق) وحق الدول فرادى وجماعات فى الدفاع عن النفس إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدولى (المادة ٥١ من الميثاق) .

ومن الواضح أن القانون الدولى الحديث حين حرم استخدام القوة المسلحة أو التهديد بها فى الحروب الدولية ، وحين يبيح اللجوء إلى القوة المسلحة من أجل الدفاع عن النفس ، على أساس شرعية هذا الـــدفاع

---

(٦) أنظر فى هذا الشأن موقف الدول الصغيرة فى مؤتمر لاهاى سنة ١٨٩٩ ، واصرارها على إباحة كافة أنواع ووسائل الدفاع عن النفس بغير الجيوش النظامية .

W.J. Ford, Resistance Movements in Occupied Territory, *Netherlands International Law Review*, Oct., 1956, p. 355.

just war of self-defence ، انما يرمى إلى الاعتراف بوضع جديد ، اقتضت الحاجة العملية للحياة الدولية أن يقنن فى مركز جديد يجمع بين الحالتين التقليديتين ، السلام والحرب. ولا تعدو ظاهرة الحروب الثورية ، كحروب التحرير وحركات المقاومة الوطنية التى تهدف من قبل الشعب المحتل إلى تقرير مصيره أو ردع عدوان قوات الاحتلال فى الحروب ذات الطابع الاجرامى ، أن تشغل نفس المركز القانونى لحروب الدفاع عن النفس (٧) .

وتأيد هذا الموقف من قبل الدول الصغيرة منذ المحاولات الأولى لتدوين قانون الحرب وتنظيمها فى مؤتمر بروكسل سنة ١٨٧٤ ومؤتمر لاهاى الأول سنة ١٨٩٩ . فقد برزت فى وجه الدول الكبرى التى أرادت أن تتملك حريتها فى العمل السياسى والتوسع الاستعمارى ، وأن تضفى الشرعية على الصراع العسكرى البحت عن طريق الجيوش النظامية وحدها ، برزت مقاومة الدول الصغرى المؤتمرة حين رفضت قصر مفهوم الحرب القانونية على هذا الشكل الوحيد من أشكال الاشتباك المسلح ، وصممت على عدم نبذ المقاومة الوطنية وحمايتها بقانون الحرب من هذا النطاق. واشتد الخلاف بين المؤتمرين إلى الحد الذى هدد المؤتمر بالفشل والانهيار ، حتى صدر عن المؤتمر تصريح مؤداه أن تدوين بعض القواعد العرفية للحرب فى الاتفاقيات الصادرة عن هذا المؤتمر لا يعنى بأى حال من الأحوال التقليل من شأن الوسائل الأخرى للدفاع (٨) .

ومن المعروف أن قواعد قانون الحرب وتنظيمها المدونة فى اتفاقيات لاهاى سنة ١٨٩٩ ، المعدلة باتفاقيات لاهاى سنة ١٩٠٧، وبروتوكول جنيف سنة ١٩٢٤ ، واتفاقيات جنيف سنة ١٩٤٩ ، هى مجموعة من القواعد التى تكشف عن بعض ما ثبت فى كنف العرف الدولى ، ولاتحصر بصورة شاملة أو جامعة وسائل وحدود الاستخدام غير الانسانى للحرب

---

(٧) انظر فى هذا الشأن

Metin Tamkoc, *International Civil War*, Ankara, 1967, pp. 67—87.

(٨) Ford, *op. cit.*, p. 355.

والسلاح (٩) . فمؤتمرات لاهاى قد انعقدت خصيصاً لمعالجة تحديد أنواع الأسلحة فى الحروب ، وتقنين وسائل فض المنازعات بالطرق السلمية ، لا تدوين كل ماوعت الانسانية من مبادىء عرفية فى تحريم الاستخدام غير الانسانى للسلاح أو مختلف أنواع الاشتباكات المسلحة . وقد جاء بكل من اتفاقيات لاهاى ، سنة ١٨٩٩ و سنة ١٩٠٧ ، من النصوص ما يوحى بذلك ، وعلى سبيل المثال ما جاء بديباجة اتفاقية لاهاى الرابعة سنة ١٩٠٧ :

« حتى يحين الوقت لوضع مجموعة من القواعد أكثر كمالا فى قوانين الحرب ، يقرر الأطراف السامون المتعاقدون بأنه فى الحالات التى تتضمنها النصوص المنظمة والمقبولة منهم ، يظل الأهلون والمتحاربون تحت حماية وسلطان مبادىء القانون الدولى التى يقررها العرف المستقر بين الشعوب

---

(٩) نصت هذه الاتفاقيات الأولى (اتفاقيات لاهاى سنة ١٨٩٩ و سنة ١٩٠٧) التى يشار إليها بصفة خاصة فى صدد حماية المتحاربين فى الحرب التى تقوم بصفة قانونية وفقاً للفقه التقليدى على ما يأتى :

١ — تحديد حقوق المتحاربين فى استعمال واختيار وسائل الاضرار بالعدو (المادة ٢٢ من اتفاقية لاهاى الثانية سنة ١٨٩٩ واتفاقية لاهاى الرابعة سنة ١٩٠٧) .

٢ — تحريم استخدام السموم ، وتحريم القتل أو الجرح غدراً (المادة ٢٣ من الاتفاقيتين السابقتين) .

٣ — تحريم قذف المدن والقرى والسكان والمبانى غير المدافع عنها (المادة ٢٥ من اتفاقية لاهاى الرابعة سنة ١٩٠٧) .

٤ — تحريم قذف الموانئ والمدن والقرى غير المدافع عنها من البحر (المادة ١ من اتفاقية لاهاى التاسعة سنة ١٩٠٧) .

٥ — تحريم السلب أو النهب والسبى فى المدن التى تقع ضحية لهجوم القوات المتحاربة (المادة ٢٨ من اتفاقية لاهاى الثانية سنة ١٨٩٩ و ٤٧ من اتفاقية لاهاى الرابعة سنة ١٩٠٧ و ٧ من اتفاقية لاهاى التاسعة سنة ١٩٠٧) .

٦ — يحرم على القوات المتحاربة أن ترغم سكان الاقليم المحتل على افشاء المعلومات الخاصة بالقوات المتحاربة للطرف الآخر (المادة ٤٤ من اتفاقية لاهاى الرابعة سنة ١٩٠٧) .

٧ — لا يجوز توقيع أية جزاءات جماعية ، مالية أو غيرها ، على السكان بسبب أعمال فردية لا تقع مسئوليتها فى كنفهم بصورة تضامنية (المادة ٥٠ من اتفاقية لاهاى الثانية سنة ١٨٩٩ واتفاقية لاهاى الرابعة سنة ١٩٠٧).

٨ — حرم التصريح الصادر عن مؤتمر لاهاى سنة ١٨٩٩ استخدام الغازات السامة .

٩ — حرم بروتوكول جنيف سنة ١٩٢٤ استخدام الغازات السامة والأسلحة البكتريولوجية وغيرها من الوسائل المماثلة لقهر العدو .

١٠ — دعت الجمعية العامة للأمم المتحدة فى توصيتها رقم ٢١٦٢ (الدورة ٢١) بتاريخ ٥ ديسمبر ١٩٦٦ بدعوة جميع الدول إلى رعاية المبادىء والأهداف المنوه عنها فى بروتوكول جنيف سنة ١٩٢٤ ، كما دعت إلى دفع أية مخالفة لهذه المبادىء ، مع وجوب الانضمام لهذا البروتوكول .

المتمدنة وقوانين الانسانية وما يوحى به الضمير الانسانى » (١٠) .

ويشير بروتوكول جنيف سنة ١٩٢٤ إلى أن الأعمال المنافية للضمير العام للعالم المتمدن هى ولا شك متعارضة والقانون الدولى . ومن ثم فان ما تحرمه نصوص هذا البروتوكول يجب أن تصبح مقبولة عالمياً كمبادىء للقانون الدولى ، تعين ما يقبله الضمير الانسانى والعمل الدولى .

فهل بعد هذا ثمة حاجة لمزيد من المناقشة حول ماهية وطبيعة الحرب التى تقتضى تطبيق قوانين تخفيف ويلات الانسانية بصددها ؟ وهل يصبح إعلان الحرب من قبل دولة للأخرى شرطاً أساسياً لتطبيق تلك الاتفاقيات ؟ أم أن قيام مجرد اشتباك مسلح ، فعلى أو مادى ، بين قوتين نظاميتين يجر تلقائياً إلى تطبيق القواعد المشار إليها بمقدار الحالة التى تسير فيها عمليات القتال (١١) .

الحماية الدولية لحقوق الانسان فى الاشتباكات المسلحة غير ذات الطابع التقليدى :

فى ضوء هذه الاعتبارات التى تكشف عن الطابع والغاية الانسانية للقواعد القانونية المنوه عنها فى الاتفاقيات الخاصة بقانون الحرب ، وفى ضوء الطبيعة المقررة لا المنشئة لهذه القواعد ، وضرورة الرجوع إلى ما استقر عليه العرف الدولى وارتضاه ضمير الانسانية فى كل حالة لا ينطوى عليها نص من نصوص الاتفاقيات المذكورة ، تمكن القول بأن الفرق بين الحرب الدولية وغير الدولية بمفهوم ما قدمنا من أنواع الاشتباكات المسلحة الأخرى التى لا يعترف فيها بقيام حالة الحرب التقليدية أو التى

---

(١٠) يعرف هذا النص باسم شرط دى مارتنس وقد تكرر هذا الشرط فى كل من اتفاقيات جنيف سنة ١٩٤٩ (المواد ٦٣ من الا تفاقية الأولى، ٦٢ من الاتفاقية الثانية، ٤٢ من الاتفاقية الثالثة ، ١٥٨ من الاتفاقية الرابعة) . كما تضمنته قرارات المؤتمر الدولى لحقوق الانسان المنعقد بطهران من ٢١ أبريل إلى ١٣ مايو سنة ١٩٦٨ .

Bulletin de la Commission Internationale des Juristes, Sept., 1968, *p*. 7.

(١١) انظر فى هذا الشأن

Jean Siotis, *Le Droit de la Guerre et les Conflits Armés d'un Caractère* Non-*International*, Paris, 1958, pp. 21—22.

ويقول المؤلف فى هذا الصدد :

"Le seul élément qui les différencie est d'une nature quantitative, le degré d'application du droit de la guerre".

تقوم كنزاع داخلى فى أراضى دولة من الدول لم يعد متعلقاً بنطاق تطبيق هذه الاتفاقيات فى كثير أو قليل . ولربما أصبح هذا الفارق من الضمور بحيث لا يشمل فى الوقت الحاضر إلا نطاق أو مدى اتساع رقعة الحرب فى أى من تلك الحالات ، ومدى تطبيق قواعد القانون الدولى العام عليها . هل تطبق منذ بدايتها ، كما هو الشأن فى الحرب الدولية حيث لا تغير فى شخصية الدولتين المتحاربتين ، أم يتغير تطبيق هذه القواعد بتغير مراحل نشوء وتطور الشخصية الدولية وما يستدعيه الاعتراف بها من اتساع فى نطاق العمليات الحربية ؟ (١٢) .

ولكن هل يجوز منطقياً القول بأنه فى كافة هذه المراحل والحالات يجب ألا تخضع حالة الحرب الفعلية لتنظيم من قبل قانون الحرب وتخفيف آلام البشر فيها . أم أن جميع الأعمال غير الانسانية والمنافية للأخلاق والآداب تصبح مشروعة ومباحة فى مثل هذه الحالة ؟ وهل يجوز فى القانون الدولى الحديث أن تستظل دولة بقانون الحرب حين تمارس حق الحرب الدولية فى المفهوم التقليدى ، بينما يحرم ميثاق الأمم المتحدة كل تهديد باستعمال القوة أو استخدامها ؟ بل حيث لا تستطيع الأمم المتحدة بحكم ميثاقها أن تقف مكتوفة اليدين ، وانما يقع عليها إلتزام باتخاذ كافة التدابير التى تتدرج من المقاطعة الاقتصادية ووقف المواصلات الدولية وقطع العلاقات الدبلوماسية حتى التدخل العسكرى بالقوات المسلحة ، ضد الدولة العاصية . ألا يعنى هذا أن المنظمة الدولية حين تباشر هذا التدخل لمنع أى نزاع أو موقف يعرض السلم والأمن الدولى للخطر ، انما تمارس حق المجتمع الدولى

---

(١٢) يرفض القانون الدولى التقليدى الاعتراف بالثوار كوحدة سياسية منظمة (مرحلة الحرب الأهلية) قبل الاعتراف لهم بحقوق المحاربين ، وهم الثوار من رجال الميليشيا أو المقاومة والمتطوعين الذين تتوافر فيهم الشروط الآتية :

أ — أن يكون على رأسهم شخص مسئول عن مرؤوسيه .
ب — أن تكون لهم شارة ثابتة مميزة تعرف عن بعد .
حـ — أن يحملوا السلاح علناً وبصورة مكشوفة .
د — استمرار أعمال الاشتباك المسلحة فترة كافية ومعقولة من الزمن .
هـ — أن يتقيدوا فى عملياتهم بقوانين وأعراف الحرب .

أنظر فى هذا الشأن .

Rolin, *Le Droit Moderne de la Guerre*, 1920; W.L.Waker, *Recognition of Belligerency and Grant of Belligerant Rights*; Lathor Kobsch, *The Concept of War in Contemporary History and International Law.*

فى منع وشجب أى اشتباك مسلح مهما ضاق او إتسع ، قصر أم طال مداه (المادة ٣٤ ، ٤١ ، ٤٢ من ميثاق الأمم المتحدة)(١٣) .

وما هو حكم الحرب التى تمارسها الأمم المتحدة فى هذه الحالة من قبيل العمل البوليسى أو من قبيل أعمال القمع التى يتطلبها الأمن الجماعى، أو تلك الحرب التى يجيزها الميثاق الدولى وينظمها من أجل الدفاع عن النفس؟ ألا يطبق عليها قانون ومبادىء الحرب الانسانية وفقاً لاتفاقيات لاهاى وجنيف ؟ وألا يعنى كون القانون الدولى الحديث قد حرم اللجوء إلى الحرب الدولية وأهدافها فى تحقيق مكاسب أقليمية ضد سلامة الأراضى والاستقلال السياسى للدول ، وأنه ما من دولة أصبحت تستطيع أن تمارس هذا الحق الذى قرره القانون الدولى التقليدى ، بينما أجاز أنواعاً أخرى من الحروب غير ذات الشروط والطابع التقليدى والتى تخرج بطبيعتها وأهدافها عن الحرب التى شرعها القانون التقليدى ، أنه يجيز تطبيق قانون الحرب وتنظيمها كوسيلة للدفاع ضد الاستخدام غير الانسانى لأساليب وأدوات الحروب، فى مثل هذه الأشكال الأخيرة من الحروب غير الدولية بالمعنى التقليدى السابق ؟ .

فالقول بغير ذلك يعنى أننا مازلنا نأخذ بموقف الفقه التقليدى من الربط بين الحرب الدولية كحالة قانونية، وهى لم تعد بعد قانونية ، وبين تطبيق قانون الحرب. أو أننا نقف موقفا معارضاً ومتطرفاً من تطوير قانون الحرب والتوسع فى تخفيف ويلات الانسانية تأسيساً على تحريم حق الحرب وانتفاء أغراضها المشار إليها ، مع وجود حالات أخرى من الحروب غير الدولية والاشتباكات المسلحة على عمومها . فالقانون الدولى العام فى تطوره الحديث لا يشجب أنواعاً أخرى من الحروب التى ينظمها ميثاق الأمم المتحدة، وكذلك الاشتباكات المسلحة التى لا تقوم بالضرورة بين الجيوش النظامية، أو تلك التى تتطور داخل مجتمع الدولة إلى حرب أهلية يعترف فيها بحقوق المتحاربين وحقهم فى تطبيق قوانين وأعراف الحرب الانسانية عليهم .

بل إن القانون الدولى التقليدى حين نظم قواعد الحرب ودون بعض أعرافها ، لم يهدف بذلك إلى تبرير أو تحريم حرب بذاتها ، وانما هدف

---

(١٣) Siostis, *op. cit.*, p. 20.

إلى تحريم بعض الأعمال المنافية للانسانية . ومن العبث القول بعدم تطبيق هذه القواعد إلا على الأعمال التى اعتبرت فى الماضى أنها تمت بصفـــة قانونية ، بينما يمنع تطبيقها على الأعمال التى تعتبر فى أعقاب الحرب العالمية الثانية ومع موجة التحرير العالمية فى المستعمرات وفى ميثاق الأمم المتحـدة أنها شرعية وقانونية .

فقانون الحرب وتنظيمها من أجل تخفيف ويلات الانسانية لما يزل قائماً ، ويستدعى تطوراً وتعديلا مستمراً ، مادامت أعمال العنف الاجتماعى فى العلاقات الدولية مازالت قائمة . ومادامت هناك من المذاهب والآراء الفقهية الغربية التى ترى أن ما نص عليه ميثاق الأمم المتحدة من تحريم التهديد باستخدام القوة أو استخدامها ، انما يعنى الحرب فى مفهومها التقليـــدى القديم ، لا أى عمل من أعمال العنف أو القوة التى لا ترقى إلى مرقى القوة المسلحة الدولية المعلنة ، كأعمال الانتقام والثأر والحصر البحرى وأعمـال التخريب والحروب الوقائية .

كل هذا من الأهمية بمكان فى مجال تحديد نطاق بحثنا من حيث وجوب تطبيق الاتفاقيات الدولية المدونة لقانون تنظيم الحرب وتخفيف ويلاتها ، وما تنطوى عليه من حقوق أساسية للشعوب والأفراد (هى أعرق وأقدم فى تاريخ الانسان من ظهور حقوق الانسان الوضعية فى ثوبها القانونى المطالب به حالياً فى الدساتير والمواثيق الدولية)، على الحروب غير ذات الطابع الدولى التقليدى ، ولا سيما فيما يتعلق بتطبيق قانون الاحتلال الحربى للأراضى ، وأعمال المقاومة الوطنية لسلطات الاحتلال فى تلك الأراضى . وغنى عن البيان ان عدداً كبيراً من هذه الحقوق والحريات الواردة فى الأعلان العالمى لحقوق الانسان لعام ١٩٤٨ ، وفى الميثاقين السياسى والاجتماعى الاقتصادى المفتوحين التوقيع فى السنة الدولية لحقوق الانسان (١٩٦٨)، قد ضمنت اتفاقيات جنيف الأربع لحماية ضحايا الحرب لعام ١٩٤٩ — تلك التى تعتبر مكملة لاتفاقيات لاهاى سنة ١٨٩٩ وسنة ١٩٠٧ بشأن الحرب البرية والبحرية . وتشكل هذه الاتفاقيات فى مجموعها صلب قانون الاحتلال الحربى المشار إليه فى صدد حماية أعمال المقاومة الوطنية.

فاذا كانت الاتفاقيات الدولية فى صدد حماية حقوق الانسان تأبى إلا أن تنص على حق الدول المنضمة إليها فى أن تتخذ من التدابير ما يتنافى مع التزاماتها بشأن ضمان حقوق الفرد ، ما دامت الحدود التى تتطلبها ظروف

الحرب أو غيرها من أسباب الصراع الداخلي الذى يتهدد الأمة لا تسمح بذلك (المادة ١٥ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان ، المادة ٤ من مشروع الميثاق الدولى للحقوق المدنية والسياسية) ، فلا يسعنا من أجل ضمان هذه الحقوق للشعوب والأفراد إلا أن نحيل إلى الاتفاقيات المنظمة لقانون الحرب والاحتلال الحربي ، والقائمة على حماية ضحاياها والمتحاربين فيها ، ولاسيما اتفاقيات جنيف سنة ١٩٤٩ [١٤].

وجدير بالذكر أن اتفاقيات جنيف المذكورة قد عزفت عن مفهوم الحرب فى الفقه التقليدى بكونها حالة قانونية مشروطة ، وانتهت إلى الأخذ بمفهوم الحرب الفعلية التى يتحدد معيارها بقيام الاشتباك الفعلى، فى ميدان معركة لا تعنى بالضرورة أن يكون أطرافها دولاً ذات أغراض تستهدف تحقيق سياستها على حساب الأخرى[١٥]. فقد نصت المادة الثانية من اتفاقية جنيف بشأن حماية الاشخاص المدنيين فى وقت الحرب والمؤرخة ١٢ أغسطس سنة ١٩٤٩ على ما يأتى :

« علاوة على الأحكام التى ستنفذ وقت السلم ، تطبق هذه الاتفاقية فى جميع حالات إعلان الحرب أو فى حالة أى اشتباك مسلح آخر يمكن أن ينشب بين طرفين أو أكثر من الأطراف السامين المتعاقدين ، حتى إذا لم يكن أحد الأطراف قد اعترف بحالة قيام الحرب .

« وتطبق الاتفاقية أيضا فى جميع حالات الاحتلال الجزئى أو الكلى لأراضى أحد الاطراف السامية المتعاقدة حتى إذا كان هذا الاحتلال لايواجه مقاومة مسلحة .

---

(١٤) Dietrich Shindler, Das humanitare in Raham der internationalen Garantie der Menschenrechte, *International Round Table Discussion on Human Rights*, Berlin, 1966, pp. 40—50.

(١٥) يعرف كوتزش الحرب الفعلية كالآتى :

"Material War implies a continuous clash of arms conducted by organized armies which engage the responsibility of Governments. It does not persume the condition that the belligerents must be states. The existence of war in the material sense is something to be judged by evidence not of intentions, but of activities of military forces in the field". L. Kotzsch, *The Concept of War in Contemporary History and International Law*, Genève, 1956, p. 56.

« وحتى إذا لم تكن إحدى الدول المشتبكة فى القتال طرفاً متعاقداً بهذه الاتفاقية ، فان الدول المتعاقدة تبقى مع ذلك ملتزمة بأحكامها فى علاقاتها المتبادلة ، وعليها فوق ذلك أن تلتزم بها فى علاقاتها مع الدولة المذكورة إذا قبلت هذه الأخيرة أحكام الاتفاقية وطبقتها » .

الحماية الدولية لحقوق الانسان فى الاشتباكات المسلحة الداخلية :

كذلك نصت المادة الثالثة من هذه الاتفاقية ، والاتفاقيات الثلاثة الأخرى من اتفاقيات جنيف لسنة ١٩٤٩ ، على ما يأتى :

« فى حالة قيام اشتباك مسلح ليست له صبغة دولية فى أراضى أحد الأطراف السامية المتعاقدة ، فعلى كل طرف فى النزاع أن يطبق كحد أدنى الأحكام الآتية :

« (١) الأشخاص الذين ليس لهم دورا ايجابى فى الأعمال العدائية ، بما فيهم أفراد القوات المسلحة الذين سلموا سلاحهم ، والذين أبعدوا عن القتال بسبب المرض أو الجروح أو الأسر أو أى سبب آخر ، يجب معاملتهم فى جميع الأحوال معاملة أنسانية دون أن يكون للسلالة أو اللون أو الدين أو الجنس أو المولد أو الثروة أو ما شابه ذلك أى تأثير ضار على هذه المعاملة .

« ولهذا الغرض تعتبر الأعمال الآتية محظورة وتبقى معتبرة كذلك فى أى وقت وفى أى مكان بالنسبة للأشخاص المذكورين :

(أ) أعمال العنف ضد الحياة والشخص ، وعلى الأخص القتل بكل أنواعه ، وبتر الأعضاء ، والمعاملة القاسية ، والتعذيب .

(ب) أخذ الرهائن .

(ح) الاعتداء على الكرامة الشخصية وعلى الأخص التحقير والمعاملة المزرية .

(د) اصدار الأحكام وتنفيذ العقوبات دون محاكمة سابقة أمام محكمة مشكلة قانوناً ، تكفل جميع الضمانات القضائية التى تعتبر فى نظر الشعوب المتمدينة لا مندوحة عنها .

« (٢) يجمع الجرحى والمرضى ويعتنى بهم .

« ويمكن لهيئة انسانية محايدة كاللجنة الدولية للصليب الأحمر أن تقدم خدماتها لأطراف النزاع .

« وعلى أطراف النزاع أن يعملوا فوق ذلك على تنفيذ كل أو بعض الأحكام الأخرى لهذه الاتفاقية عن طريق معاهدات خاصة .

« وليس فى تطبيق الأحكام السابقة ما يؤثر على الوضع القانونى لأطراف النزاع » .

والواقع أن ما حاوله بعض المؤتمرين فى جنيف من تفسير « الاشتباك المسلح غير ذى الصفة الدولية » بحالة الحرب الأهلية التى تسبق الاعتراف للثوار بحقوق المحاربين ، أمر لا يستقيم والتطورات الحديثة ، حيث أصبح القانون الوضعى الحديث يعترف للثورة أياً كان مداها ونطاق نشاطها ببعض الحقوق فى ظل قانون الحرب . فالحكمة الواضحة من نص المادة ٣ فى اتفاقيات جنيف الأربعة لسنة ١٩٤٩ هو وضع حد أدنى من الحقوق والحماية الانسانية الواجب تطبيقها فى جميع الحالات بالنسبة للثوار الذين لم يعترف لهم دولياً بحقوق المحاربين . وتبدو هذه الحكمة أكثر وضوحا لدى استظهار الفقرة الأخيرة من النص، حيث لا يؤدى تطبيق هذا الحد الأدنى من الحماية الانسانية إلى تطور فى المركز القانونى للثوار حتى يمكنهم الادعاء بكافة حقوق المحاربين ، سواء من حيث تطبيق قوانين الحرب على عملياتهم الحربية ، أو تطبيق بقية نصوص اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ عليهم فى شأن معاملة المرضى والجرحى وأسرى الحرب ، أو الدخول معهم فى علاقات من شتى الأنواع ، وتزويدهم من قبل الدول الأخرى المعترفة بهم بمختلف أنواع المساعدات . وبالأصح ليس هناك فى المفهوم العام ما يلزم الدولة الأصلية أو الشرعية de jure التى يقوم داخلها النزاع (حالة تطبيقهـــا الحد الأدنى من الحماية الانسانية المفروض بموجب المادة ٣ المذكورة) إلا بقيود انسانية معينة فى قمع هذه الثورة ، وتتبع أفرادها وتطبيق قوانينها الداخلية عليهم . فالتحفظ الوارد بالفقرة الأخيرة من نص المادة ٣ المذكورة لا يعنى أى تدخل فى حقوق الحكومة الشرعية واختصاصها ، كما لا يعنى اضفاء أية حقوق اخرى على مركز الثوار ، بخلاف الحقوق الانسانية البحتة التى يستهدفها النص .

وهكذا يبقى نص المادة ٣ المشار إليه يمثل تطوراً له أهميته فى وجوب إسباغ قدر من الحماية لحقوق الانسانية على كافة مراحل الثورة والانشقاق على السلطة القائمة بالأمر أو فى المنازعات الاستعمارية والمناطق التى يسودها القلق السياسى (١٦) .

والواقع أنه على الرغم من هذا المركز الضئيل الذى حددته المادة ٣ للثوار فى النزاع الداخلى قبل الاعتراف لهم بحقوق المحارب ، فلم يعد اليوم فى الفقه الدولى الحديث ثمة اتجاه أو رأى يعتد به فى صدد القول بأن القانون الواجب تطبيقه على الثوار أو المتمردين فى المرحلة السابقة على الاعتراف لهم بحقوق المحارب هو قانون العقوبات الداخلى للسلطة القائمة فى الدولة المنشق عليها ، كما هو الرأى فى الفقه التقليدى . فمن ناحية ، أصبحت المنازعات غير ذات الصفة الدولية تمثل تطوراً وتغيراً مستمراً فى النظام الدولى ، بعد ظهور وتعدد حركات التحرير المناهضة للاستعمار ، الأمر الذى لم يكن شائعاً أو مألوفاً عند وضع اتفاقيات جنيف سنة ١٩٤٩ ومن ناحية أخرى ، فان دواعى الحماية الانسانية التى فرضت تطبيق الحد الأدنى المنصوص عليه فى المادة ٣ من اتفاقيات جنيف ، بسبب عدم كفاية التشريعات والقوانين الداخلية لمعالجة مثل هذه الأوضاع ، قد أصبحت أدعى وأوجب للتحفظ فى صدد تطبيق هذه القوانين عامة على الثوار فى الحروب التحريرية .

ويميل الشراح المحدثون عامة، وفى الفقه الانجلوسكسونى خاصة، إلى أنه منذ بزوغ فجر الثورة وقيام الثوار بالانشقاق على السلطة القائمة ورفع راية العصيان عليها، وقد وجب تطبيق القواعد الدولية لقانون الحرب jus in bellum ولو بقدر محدود (١٧) . وكلما اتسع نطاق الثورة وتوسعت عمليات الاشتباك، كلما اتسع نطاق تطبيق قانون الحرب (١٨) . فالأمر من ناحية رهن بالتطور

---

(١٦) W.J. Fore, Resistence Movements and International Law, *International Review of the Red Cross*, October, 1957, pp. 516—518.

(١٧) يستبعد من ذلك بطبيعة الحال أعمال السلب والنهب لمنافع شخصية ، وكذلك القلاقل والاضطرابات غير ذات الأهمية والتى يصعب اعتبارها منازعات داخلية فى حكم المادة ٣ من اتفاقيات جنيف — المرجع السابق .

(١٨) يعنى بذلك امكان معاملة الثوار حينئذ كأسرى حرب، خلافاً لما جرى عليه الفقه التقليدى ويقرر نص المادة ٣ المشار اليها إمكانية إسباغ هذا المركز على الثوار بالاتفاق : « وعلى أطراف النزاع أن تعمل فوق ذلك على تنفيذ كل أو بعض الأحكام الأخرى لهذه الإتفاقية عن طريق معاهدات خاصة ».

المادى أو الكمى المحسوس للأحداث التى تتطور بتطورها الشخصية الدولية للثوار ، ويتسع معها نطاق تطبيق القانون الدولى العام حتى يشمل كافة جوانب النزاع بانتقاله من مرحلة النزاع أو الاشتباك غير ذى الصفة الدولية ، إلى مرحلة النزاع بين شخصين دوليين بالمعنى الصحيح ، أو حتى يحين الوقت لأن يفنى أحد الشخصين المتنازعين سياسياً وقانونياً ، إما بانتصار الثورة وحلولها محل الحكومة السابقة ، وإما بفناء الثورة واختفاء الشخصية القانونية للثوار (١٩) .

ومع ذلك يبدو لنا أنه لا محل للتمييز بين مراحل متواكبة أو متعددة لخط سير الثورة وانتقالها من مرحلة التمرد أو العصيان إلى مرحلة الثورة ثم الحرب الأهلية من حيث حمايتها فى ظل قانون الحرب. فهذه كلها مراحل ذات طبيعة كمية لا كيفية ، تتطور خلالها الشخصية الدولية بتطور عمليات الاشتباك واتساع نطاقها ومدى استمرارها . ولا تعدو هذه الاسماء المختلفة أن تكون تعبيراً عن طبيعة واحدة لحالة فعلية معينة ، يتطور فيها العمل الثورى بمعايير مختلفة فى الفكر السياسى لا القانونى . ومن الواضح أن نص المادة ٣ من اتفاقيات جنيف لم يفرق بين أى منها والآخر حين أتى بصفة عامة على عبارة « الاشتباك المسلح غير ذى الصفة الدولية » دون تعريف أو تحديد ، ودون أن يذكر على وجه الحصر أو الدقة لفظ الثورة أو الحرب الأهلية (٢٠) .

وما دام المؤتمرون ، فى المؤتمر الدبلوماسى لاتفاقيات جنيف سنة ١٩٤٩ ، قد عزفوا متعمدين عن اعطائنا أية معايير للتمييز بين المراحل السابقة على الحرب الأهلية من أنواع هذه الاشتباكات غير ذات الصفة الدولية ، وبين مرحلة الحرب الأهلية كأحد أنواع تلك الاشتباكات ، فان التمييز بينها على أساس حماية أو عدم حماية قانون الحرب لها ، وهو قانون يستهدف غرضاً واحداً فى أى من هذه الحالات ، يصبح من الصعوبة بمكان (٢١) . وبالأهم أن الاشتباكات المسلحة غير ذات الصفة الدولية داخل أراضى أحد الاطراف المتعاقدة قد أصبحت تحتل من حيث الحماية مركزاً له أهميته فى جميع اتفاقيات جنيف لسنة ١٩٤٩ .

---

(١٩) Siostis, *op. cit.*, pp. 21—23.

(٢٠) Ford, *op. cit.*, p. 517.

(٢١) Ibid, p. 517.

وهكذا يمكن القول بأن التفرقة الدقيقة بين المنازعات الدولية والمنازعات غير ذات الصفة الدولية قد انتفت ، من حيث وجوب تحقيق حد أدنى من الحماية لأطرافها فى القانون الوضعى على ضوء المادة ٣ من اتفاقيـــات جنيف سنة ١٩٤٩ .

هذا فضلا عن أنه لم تعد بعد ثمة منازعات داخلية ، تثور وتزدهر دون أن تتأثر بعوامل وعناصر الصراع الايدولوجى على الصعيد الدولى ، وتحت تأثير الدول الكبرى ، أو دون أن تتدخل فيها الأمم المتحدة لتحول دون إتساع نطاقها واشتباك القوى الكبرى كأطراف فيها . ومن هذا القبيل فى سنة ١٩٦٦ وحدها ، على سبيل المثال ، كانت المنازعات القائمة داخل اندونسيا وقبرص والكونغو واليمن ، وهى منازعات لا يمكن أن تعتبر مجرد مواقف تقع فى صميم الاختصاص الداخلى للدول ، أو بعيدة عن تهديد السلام العالمى بالخطر .

وهكذا اصبحت نصوص اتفاقيات جنيف سنة ١٩٤٩ (المادة الثالثة) الخاصة باسباغ قدر محدود من الحماية على المنازعات غير ذات الصفة الدولية ، لاتعبر عن التطورات الحديثة فى ظل الحرب الباردة والصراع الدولى بين الكتل الايدولوجية المتناهضة . فهى نصوص وضعت فى الواقع لتقنين مركز المتقاتلين وأسرى الحرب ، على ضوء المنازعات التى قامت اثناء وقبل الحرب العالمية الثانية (٢٢) .

المركز القانونى للمقاومة المسلحة قبل اتفاقيات جنيف سنة ١٩٤٩ :

واذا كان هذا هو حال الاشتباك المسلح الفعلى الذى لا يعنى بالضرورة أن يكون أطرافه دولا ، وكان هذا هو حال الاشتباك المسلح الداخلى الذى يدور بين حكومة ورعاياها ، فان الاشتباك المسلح الذى يدور بين رجال المقاومة وقوات الاحتلال يستدعى من باب أولى تطبيق قانون الحرب وتنظيمه لعملياتها وحماية رجالها من الأخطار . ففى حالات الاحتلال الكلى أو الجزئى للأقاليم ،

---

(٢٢) Claude Leclerq, L'application du Statut du Prisonnier de Guerre, *Revue De Droit International et de Droit Comparé*, 1966, pp. 37—38 Richard Falk, The New States and The International Legal Order, *Recueil Des Cours*, 1966-II, pp. 67—78.

تبقى السيادة للدولة المحتل أراضيها . ولا يتم الوضع المؤقت للاحتلال عن أي تغيير في العلاقة بينها وبين تلك الأراضي المحتلة وحقوق السيادة عليها . كما لا يملك المحتل من الناحية القانونية أن يعدل في المركز الدولي للاقليم المحتل بالضم أو تجزئة الأراضي أو تغيير قوانين الادارة والقضاء ، أو التدخل في الحياة اليومية للسكان في المناطق المحتلة إلا في أضيق الحدود التي تضمن له سلامة قواته أو عملياته العسكرية . وما تزال الدولة المحتلة أراضيها تتمتع قانوناً بالاختصاص الأقليمي في الاقليم المحتل مهما طال أمد الاحتلال ، وإن كانت ممارستها لهذا الاختصاص قد عطلت أو أوقفت من الناحية الفعلية بقيام حالة فعلية أخرى ، هي احتلال الاقليم بالقوات الأجنبية .

مؤدى ذلك أن قيام ظرف معين ، اقتضى وجود الاقليم في حوزة أو تحت إشراف قوة معادية ، لا يعني انتفاء الطابع القومي لهذا الاقليم ، كما لا يعني انتفاء عنصر الولاء والاخلاص من قبل سكانه ، الذين ينظمون أنفسهم في صفوف المقاومة ، لوطنهم ودولتهم التابعين لها بالجنسية . فاحتلال إقليم من قبل العدو لا يتصور معه أن يتحول إلى إقليم معاد ، أو أن يصبح سكانه اعداء أهلهم وعشيرتهم ودولتهم . وفي هذا الصدد جاء في حكم محكمة الغنائم في قضية The Gerasimo الصادر في ٢ أبريل ١٨٥٧ ما يأتي :

« فمن غير المعقول أنه مهما طال الأمد بهذا الاحتلال . أن تصبح مولدافيا جزءاً من روسيا ، وأن يصبح أهلوها اعداء لمن يحاربون روسيا . فأقصى ما يمكن أن يصل به الأمر في الاحتلال هو الايقاف المؤقت لسيادة الباب العالي . وافتراض مؤقت للسلطة الروسية . ولكن الطابع الوطني للاقليم يظل على ما كان عليه دون تغيير أو تبديل . وأية محاولة من جانب روسيا مما يخالف هذا المبدأ تقابل بالرفض » . (٢٣)

ولما كانت سلطة قوات الاحتلال تقوم على أساس الأمر الواقع والوضع الفعلي ، لا على اساس ممارسة اختصاصات السيادة القانونية ، فعادة ما تلجأ سلطات الاحتلال إلى التنكيل بالأهلين وإرغامهم على الطاعة ، أو تجبرهم على الافشاء بأسرار أو معلومات عن مواطنيهم أو قواتهم العسكرية ، حتى

(٢٣) E.S. Roscoe, *Reports of Prize Cases*, 1745—1859, London, 1905, Vol. II, pp. 584—590.

يضطر الأهلين إلى مقاومتهم وحمل السلاح فى وجههم . فسلطة تقوم على القوة لا القانون . كما هو شأن سلطات الاحتلال عموماً . لا تقاوم إلا بالقوة .

ويلزم الأهلون فى مثل هذه الحالات أن ينظموا أنفسهم فى حركات المقاومة الوطنية المسلحة كسبيل لا محيد عنه شرعه القانون الدولى العام من أجل الدفاع عن النفس وحماية الممتلكات وصيانة الأوضاع التى يبقى السلطان عليها لدولة الأصل المحتل أراضيها . ولا يؤدى عدم نقل الاختصاص فيها إلى استصدار أية اجراءات تشريعية . وانما تصدر سلطات الاحتلال مجرد أوامر سلطة ، لا تأخذ صفة القوانين الخاصة بدولة الأصل المحتل أراضيها ، ولكنها تزيد من أسباب استفزاز واستنفار الأهلين إلى حمل السلاح . ومن قبيل ذلك على سبيل المثال لا الحصر ، مالجأت إليه سلطات الاحتلال الألمانى من ضم الالزاس واللورين وبعض أقاليم بلجيكا والدانمرك بين سنة ١٩٤٠ وسنة ١٩٤٥ ، وما لجأت إليه السلطات الاسرائيلية فى المناطق العربية المحتلة من اجراءات الضم الإدارى للقدس العربية وتغيير أنظمة التعليم والقضاء وتدمير المبانى وتهجير السكان والاستيلاء على الأراضى .... الخ ، مما يخالف القواعد العامة الواجب تطبيقها فى الحالات المؤقتة للاحتلال ، طبقا للقواعد العامة التى قننتها أحكام اتفاقية جنيف لسنة ١٩٤٩ بشأن حماية المدنيين [٢٤] . وطبقاً لميثاق الأمم المتحدة الذى ينص على صيانة سلامة الأراضى والاستقلال السياسى لأية دولة ضد التهديد باستعمال القوة [٢٥] أو استخدامها .

وقد اتجه جانب له أهميته من الفقه إلى تبرير مقاومة السكان لسلطات الاحتلال وتقرير مشروعيتها إلى الحد الذى دعا فيه إلى تطبيق قوانين الحرب والقواعد الانسانية الخاصة بتخفيف ويلاتها على أفراد قوات المقاومة ، دون أفراد القوات النظامية لسلطات الاحتلال الناشىء عن وجود غير شرعى واجتياح للأقليم المحتل خلافا للقانون الدولى الذى يحرم مثل هذه

---

(٢٤) انظر على سبيل المثال من مواد هذه الاتفاقية المؤرخة ١٢ أغسطس سنة ١٩٤٩ ، المواد ٢ ، ٢٧ ، ٣٢ ، ٤٧ ، ٤٩ .

(٢٥) انظر فى هذا الشأن Odile Debbasch, *L'Occupation Militaire*, Paris, 1962, pp. 221,333.

الحرب الدولية من أجل مكاسب سياسية أو اقليمية . فبينما يصبح السكان أحراراً فى الدفاع عن أنفسهم ووطنهم ضد الغزاة بكل الوسائل الممكنة ، فان قوات الاحتلال تبقى مقيدة باتباع قوانين وأعراف الحرب فى صدد معاملة السكان المدنيين وأسرى أفراد المقاومة (٢٦). وفى هذا الصدد قررت المحكمة البولندية العليا فى قضية Greiser :

(أ) إن الأعمال التى يعتبرها القانون الدولى مشروعة ، لا يمكن للمحاكم البولندية أن تصدر أحكاماً بعقاب مرتكبيها .

(ب) أن حرب العدوان لا يمكن تبريرها فى ضوء القانون الدولى .

(ح) تعتبر أعمال سلطات الاحتلال اعمالا غير قانونية ، مادام الاحتلال الناشىء عن حرب قامت خلافاً للقانون الدولى هو غير مشروع .

وأخيراً ، تقوم مشروعية أعمال المقاومة لسكان المناطق المحتلة فى ضوء ما أشرنا إليه من طبيعة الاحتلال المؤقتة وعلاقة الولاء التى تربط بين الأهلين

---

(٢٦) جاء هذا الرأى على لسان الادعاء فى قضية الرهائن أمام المحكمة العسكرية الأمريكية الخامسة

U.S. Military Tribunal V, Hostages Case, Folk, *op. cit.*, pp. 356—357.

ومن هذا الرأى والاتجاه الفقيه البولندى ساويكى فى مقال له

G. Sawicki, Châtiment ou encouragement. Revue de Droit International (Sottile), 1948, No. 3., pp. 240 ff.

وكذلك الفقيه الروسى ترينين فى مقال آخر

I.P. Trainin, Questions of Guerilla Warfare in the Law of War, *American Journal of International Law*, 1946, pp. 534 ff.

وفى هذا الصدد يقرر ترينين ببساطة أن حروب الغوريلا وحركات المقاومة التى يقوم بها الشعب المحتل فى الدفاع عن حريته ووطنه هى حروب مشروعة يحميها القانون الدولى . كما يقرر من ناحية أخرى أن رجال العصابات الذين يصاحبون فى الآونة الحديثة القوات النظامية، ويقاتلون فى صفوف المعتدين غير العادلة unjust aggressor ليس لهم من سبيل إلى حماية القانون الدولى . ومما لا شك فيه أن هذا الرأى لا يضع معياراً دقيقاً لحماية رجال المقاومة الذين يقعون فى أيدى اعدائهم ، طالما لم ينته الفقه الدولى إلى وضع معيار دقيق لمفهوم العدوان . فليس هناك ثمة علاقة بين مشروعية أو عدم مشروعية قيام حرب وبين وجوب حماية وتخفيف ويلات الانسانية فيها عن أفراد القوات النظامية ورجال المقاومة المسلحة ، الأمر الذى قررته المحكمة العسكرية الأمريكية الخامسة المشار إليها فى قضية الرهائن ، كما قننته اتفاقيات جنيف سنة ١٩٤٩ بالنسبة لجميع أنواع الأشتباكات المسلحة .

ودولة الأصل . فما دامت قوات الاحتلال تمارس مجرد سلطة فعلية de facto لا قانونية de jure ، فان التزام الأهلين بالطاعة هو لدولة الأصل صاحبة السيادة القانونية، والتى لها الحق فى أن تعاقب الأفراد الذين يهدرون ولاءهم تجاهها حالما تعود إلى ممارسة اختصاصها فعلا بانتهاء الاحتلال . ما لم يتفق على خلاف ذلك فى معاهدة صلح أو سلام تتنازل فيها دولة الأصل عن الاقليم المحتل لدولة الاحتلال .

« ومن ثم فليس هناك ثمة التزام قانونى أو أدبى يقع فى كنف أهالى الاقليم المحتل تجاه الدولة المحتلة وقوات الاحتلال ، حتى لتصبح المقاومة السرية ضد العدو فى الاقليم المحتل شكلا مشروعاً ومباحاً من أشكال الحروب » (٢٧) :

الخلاصة إذاً ، أنه لا توجد فى القانون الدولى العام علاقة أو قاعدة تحول بين السكان فى الأراضى المحتلة وبين القيام بأعمال المقاومة الوطنية المسلحة . بل هناك من الواجب كما يرى الفقه ما حتم عليهم ذلك دفاعاً عن الوطن وحرمته ، وانتصاراً بالشرف عن مجرد الرضوخ وقبول أحكام الحماية المدنية مقابل عدم الاشتراك الايجابى فى مقاومة المحتل . تؤكد ذلك مجموعة المبادىء والقواعد التى أتينا عليها فى صدد الولاء والدفاع عن النفس وحماية الحقوق التى أسبغها على المدنيين قانون الاحتلال الحربى ضد عسف سلطات الاحتلال .

وقد كشفت اتفاقية لاهاى الرابعة بشأن الحرب البرية سنة ١٩٠٧ ، عما تأصل فى العمل الدولى من مبادىء لحماية رجال المقاومة الوطنية . فالمادة الأولى من ملحق هذه الاتفاقية فى صدد التعليمات الخاصة باحترام قوانين وأعراف الحرب البرية ، تثبت الشروط اللازم توافرها لاسباغ صفة العداء على أفراد حركات المقاومة ضد الجيوش النظامية ومعاملتهم معاملة أسرى الحرب ، حيث تنص على ما يأتى :

« تطبق قوانين وحقوق وواجبات الحرب لا بالنسبة للجيوش فحسب ، وانما كذلك بالنسبة للميليشيا والوحدات المتطوعة التى تتوافر فيها الشروط الآتية :

---

(٢٧) حكم محكمة لاهاى الخاصة فى ٤ مايو سنة ١٩٤٨ فى صدد قضية **Hohere SS. — Und Polizeifuherr, Folk, *op. cit.*, p. 366.**

١ — أن تكون تحت قيادة شخص مسئول عن مرؤوسيه ،
٢ — أن تكون لها علامة مميزة معينة ، يمكن تمييزها عن بعد ،
٣ — أن تحمل السلاح بشكل ظاهر ،
٤ — أن تقوم بعملياتها طبقا لقوانين وأعراف الحرب . »

وتسبغ المادة الثانية من هذه التعليمات (ملحق الاتفاقية الرابعة سنة ١٩٠٧) [٢٨] نفس المركز على سكان الأراضي غير المحتلة الذين يهبون فى ثورة عارمة لحمل السلاح تلقائياً ضد القوات الغازية ، حتى ولو لم يستوفوا جميع الشروط السابقة ، ماداموا يحترمون قوانين وأعراف الحرب ، ويحملون السلاح علناً .

وتزيد على ذلك الاتفاقية المذكورة والملحق الخاص بها بعض الشروط الضمنية التى تعنى وجوب قيام العداء وعمليات الاشتباك المسلحة باسم أو لصالح حكومة من نوع ما . فالمقاتلين يجب أن يكونوا فى خدمة وحدة سياسية ما ، حكومة قانونية أو فعلية تمارس بعض خصائص الدولة ، دون أن يعنى ذلك وجوب التصريح للافراد المنتمين إلى تلك الدولة أو الحكومة بالانخراط فى سلك قواتها المسلحة ، وانما يكفى قيامهم بذلك من تلقاء أنفسهم ، والقتال لصالح الحكومة المحاربة [٢٩] .

هكذا خلعت مواد تعليمات لاهاى سنة ١٩٠٧ على الحالتين السابقتين مركز وحقوق المحاربين ، بما فيها الحماية الممنوحة لأسرى الحرب ، على رجال المقاومة والحرب الشعبية (اتفاقية جنيف الخاصة بأسرى الحرب سنه ١٩٢٩) .

وجدير بالذكر أن الفقه فى تحليل المادة الأولى من تعليمات لاهاى المذكورة قد انتهى إلى مبدأين هما من الأهمية بمكان :

(أ) أن رجال المقاومة الشعبية النظامية عندما يطبقون تكتيك « اضرب

---

(٢٨) James Brown Scott, *The Hague Peace Conferences*, Vol. II, 1909, p. 377.

(٢٩) Major R.L. Braun, Guerrilla Warfare Under International Law, *Jag Journal*, April, 1952, p. 5.

واهرب Hit and run » ، أو عندما يهاجمون فى جنح النظام ، انما يطبقون تعليمات وقواعد عسكرية ، لا تهدر حقهم فى الحماية كمحاربين أو معاملتهم كأسرى حرب عند القبض عليهم .

(ب) وبالمثل لا يهدر حقوقهم فى كثير أو قليل أنهم من سكان الأراضى المحتلة ، ولا يغير ذلك من مركزهم كمحاربين مادامت المادة المذكورة لم تستثن أهالى الأراضى المحتلة من ضروب الحماية الممنوحة لرجال المقاومة النظامية على وجه العموم (٣٠) .

وقد أكد العمل الدولى اثناء الحرب العالمية الثانية ، كما أكدت محاكمات مجرمى الحرب فى أعقاب هذه الحرب ، هذين المبدأين . فقد انتهت المحاكمات المذكورة إلى القول بأن الجماعات المختلفة من سكان الأراضى المحتلة الذين يشكلون وحدات للمتطوعين والغوريلا من أجل مقاومة المحتل ، يستأهلون حقوق المحاربين المحميين بموجب قانون الحرب واتفاقيات لاهاى سنة ١٩٠٧ وجنيف الخاصة بأسرى الحرب سنة ١٩٢٩ . وأنطبقت هذه المبادئ والأحكام على جماعات الانصار اليوغسلاف بزعامة المريشال تيتو ، وقوات المقاومة بقيادة ميخالوفيتش ، فضلا عن حركة المقاومة الفرنسية الشعبية ضد النازى – تلك التى أسميت « القوات الفرنسية فى الداخل » مما يعنى جيشاً فرنسياً منظماً داخل البلاد المحتلة ، حتى تتمتع بكافة حقوق الحماية الممنوحة للقوات النظامية .

وفيما عدا ذلك من حركات المقاومة غير النظامية ، وهبات الشعوب وثورتها العارمة التلقائية ضد المحتلين داخل الأراضى المحتلة ، إنقسم الشراح ما بين مؤيد لحمايتها ، أو مدين لافرادها بجريمة الحرب وخيانة الحرب والخروج على واجب الطاعة المفروض على السكان المدنيين تجاه سلطات الاحتلال (٣١) . ولسنا هنا فى صدد الكلام عن هذه الحالة ، وحق الشعب فى الأراضى المحتلة فى الثورة على قوات الاحتلال ، الأمر الذى شرحناه تفصيلا فى مجال آخر ، تأسيساً على مركز الاهلين فى الأراضى المحتلة ، والمركز الفعلى المؤقت للاحتلال ، وعدم وجود حق بالطاعة لسلطات الاحتلال

---

(٣٠) Ibid., p. 5

(٣١) انظر تفصيل ذلك فى المرجع السابق Ibid., p. 6

على السكان المدنيين فى الأراضى المحتلة ، اولئك الذين ينتمون بولائهم لدولتهم المحتل أراضيها (٣٢) .

ولكننا فى صدد الايضاح للدور الذى أداه العمل الدولى فى الدفاع عن حركات المقاومة باشكالها ، نظامية أو غير نظامية ، قبل وضع اتفاقيات جنيف سنة ١٩٤٩ ، على الرغم من المقاومة العنيدة لدول الاحتلال . فقد دأبت الدول على الدفاع عن مشروعية المقاومة وتأييدها أو مهاجمتها حسب ما إذا كانت دولة احتلال أو دولة محتلة. فانجلترا والولايات المتحدةالأمريكية اللتين عرفتا بتأييدهما للمقاومة الشعبية ضد النازية فى أوروبا ، كانتا خصمين لدودين لها اثناء حرب البوير والحرب الأهلية الأمريكية . ومن قبيل التنكر لهذه القواعد العامة تعليمات الفيلد مارشال كيتل فى مايو سنة ١٩٤١ Barbarossa Order بوجوب تصفية غوريلا الاعداء بلا رحمة أو هوادة . وفى ٢٣ يوليو سنة ١٩٤١ اصدر أمراً إلى الجيوش الألمانية المحاربة فى روسيا جاء فيه :

« نظراً لاتساع المناطق المحتلة فى الشرق ، فان القوات المتاحة لاقرار الأمن لن تصبح كافية ما لم تعاقب كافة أنواع المقاومة ، لا عن طريق المحاكمة القانونية للمذنبين ، ولكن بنشر الرعب والذعر عن طريق القوات المسلحة . فهذا هو الطريق الوحيد لاقتلاع كل ميل للمقاومة بين السكان . » (٣٣)

ومن المعروف أن هتلر قد أصدر أمراً فى سبتمبر سنة ١٩٤١ ، باطلاق النار على مائة من الأهلين فى مقابل كل جندى ألمانى واحد يقتله رجال المقاومة ، وإعدام خمسين من المعتقلين أو الاهلين فى مقابل كل جندى ألمانى يجرح . ومع ذلك فما لبثت ألمانيا الهتلرية أن غيرت موقفها من المقاومة الوطنية الشعبية ، حالما تقدمت قوات الحلفاء فى أراضيها سنة ١٩٤٥ . عندئذ أصدرت وزارة الدعاية النازية تعليماتها بدعوة جميع الألمان من

---

(٣٢) انظر مقالنا « حق الشعب فى الأراضى المحتلة فى الثورة على سلطات الاحتلال » مجلة مصر المعاصرة ، عدد اكتوبر سنة ١٩٦٩ .

(٣٣) انظر فى شأن هذا وغيره *Law Reports of Trials of War Criminals,* Vol.XII, pp.37-41, Vol.VIII, pp.9-12, 38.

مدنيين وعسكريين بوجوب مقاومة العدو فى الأراضى الألمانية ، المحتلة وغير المحتلة على السواء .

هكذا أدى اتساع نطاق الحرب الحديثة ، وخروجها على أطرها التقليدية كصراع بين قوات نظامية فى حروب معلنة بين الدول إلى الصراع الشامل الذى تلحق ويلاته وتشترك فيه جماعات السكان وأفراد الشعوب من المدنيين ، إلى أن أصبحت حروب الغوريلا وحركات المقاومة الشعبية (التى تلعب دورها خلف خطوط العدو فى الأراضى المحتلة) تستحوذ على الانتباه لما تحققه من انتصارات على العدو فى عملياتها الاشتباكية . وأصبح ازدياد عمليات المقاومة الشعبية وحروب العصابات التى لعبت دورها الهام فى نصرة الحلفاء على الدكتاتورية اثناءالحرب العالمية الثانية أمراً جديراً باسباغ كافة ضروب الحماية على افرادها فى ظل قانون الحرب والاحتلال الحربى . ولم تعد هناك ثمة مناقشة حول مشروعية هذه العمليات فى الأراضى المحتلة تأييداً لموقف العداء الذى تواصله الدولة المحتل أراضيها وقواتها النظامية خارج هذه الأراضى .

وجدير بالذكر ، أن حكومة بلجيكا فى المنفى قد أسست موقفها فى هذا الصدد ، اثناء احتلال أراضيها فى الحرب العالمية الثانية ، على المبدأ الآتى كما يقرره وزير خارجيتها حينئذ ، بول هنرى سباك :

« مادامت الحرب قائمة بين بلجيكا وألمانيا ، فلكل بلجيكى أن يستخرج كافة النتائج التى يستوجبها قيام هذه الحالة » .

"L'état de guerre existe toujours entre la Belgique et l'Allemagne. Chaque Belge doit tirer de cet état de choses toutes les conséquences".(٣٤)

كما اتجه الفقه الأمريكى إلى وجوب تعديل ما يعارض شرعية مقاومة الأهلين فى الأراضى المحتلة لسلطات الاحتلال . وبصفة خاصة المادة ١٢ من قواعد الحرب البرية للولايات المتحدة لسنة ١٩٤٠ . تلك التى تقرر أن « سكان الأراضى المحتلة الذين يهبون ضد جيش الاحتلال يعتبرون خارقين لقوانين الحرب ولا يستأهلون حمايتها »، ولاسيما بعد أن أصبحت المادة ٤

---

(٣٤) Paul-Henri Spaak, *Combats Inachevés*, Fayard, Paris, 1969, p. 141.

من اتفاقية جنيف الثالثة بشأن معاملة أسرى الحرب سنة ١٩٤٩ ، والمادة ١٣ من اتفاقيتى جنيف الأولى والثانية بشأن تحسين حال الجرحى والمرضى سنة ١٩٤٩ ، تعترفان صراحة بحركات المقـــاومة النظامية Organised resistence movements واسباغ حقوق الحماية والمعاملة المفروضة فى هاتين الاتفاقيتين على افرادها . حتى ولو كانوا من أهالى الأراضى المحتلة (٣٥) .

المركز القانونى للمقاومة المسلحة فى اتفاقيات جنيف سنة ١٩٤٩ :

فالمادة ٤ /أ ٢ من اتفاقية جنيف الثالثة بصدد تعيين من يعتبرون أسرى حرب ، والمادة ١٣ /أ ٢ من اتفاقيتى جنيف الأولى والثانية فى صدد تعيين المرضى والجرحى الذين يتعين احترامهم وحمايتهم ، (٣٦) تعترفان فى هذا الصـــدد بأفراد المقاومة النظامية الذين يصبحون كجيش نظامى خلف خطوط العدو ، وذلك كالآتى :

« أفراد الميليشيا الأخرى وأفراد الوحدات المتطوعة الأخرى بما فى ذلك الذين يقومون بحركات مقاومة نظامية ويتبعون أحد اطراف النزاع ويعملون داخل أو خارج أراضيها ، حتى لو كانت هذه الأراضى محتلة ، بشرط أن تتوفر فى هذه المليشيا أو الوحدات المتطوعة ، بما فيها تلك المقاومات المنظمة ، الشروط الآتية :

أ – أن تكون تحت قيادة شخص مسؤول عن مرؤوسيه .

ب – أن يكون لها علامة مميزة معينة ، يمكن تمييزها عن بعد .

حـ – أن تحمل أسلحتها بصورة ظاهرة .

ء – أن تقوم بعملياتها طبقاً لقوانين وأعراف الحرب .

ويبدو على ضوء هذا النص أن هناك قيوداً معينة تحول دون حماية

---

(٣٥) Braun *op. cit.*, pp. 5, 7.

(٣٦) يلاحظ أن المادة الأولى من تعليمات ملحق لاهاى سنة ١٩٠٧ كانت تسبغ على افراد المقاومة النظامية الحماية الضرورية لمعاملتهم كأسرى حرب طبقاً لاتفاقية جنيف سنة ١٩٢٩ ، دون أن تسبغ عليهم نفس الحماية اللازمة للمرضى والجرحى بموجب اتفاقية جنيف الخاصة بهذا الشأن لسنة ١٩٢٩ . Braun, *op. cit.*, p. 5.

الاتفاقيات الثلاثة الأولى، من اتفاقيات جنيف سنة ١٩٤٩.أفراد المقاومة السرية غير النظامية داخل الأراضى المحتلة بحكم الشروط السابق ذكرها . فى ضوء هذا النص يصبح أفراد المقاومة النظامية الذين يشكلون وحدات نظامية خلف خطوط العدو ، هم وحدهم الذين يتمتعون بحقوق المحاربين ويعتبرون أسرى حرب، ويستحقون المعاملة المميزة للجرحى والمرضى، فى حالة القبض عليهم .

فقد استمدت الشروط الأربعة (فى المادة ٤ من اتفاقية جنيف الخاصة بأسرى الحرب سنة ١٩٤٩ والمادتين ١٣ من اتفاقيتى جنيف للجرحى والمرضى فى البر والبحر سنة ١٩٤٩) بصورة حرفية تقريباً من المادة الأولى من تعليمات ملحق اتفاقية لاهاى الرابعة سنة ١٩٠٧ ، بقصد التضييق على حرية حركات المقاومة الوطنية استرضاء لدول الاحتلال الاستعمارية (٣٧) . ومن المعلوم أن هذه الشروط قد وضعت أصلا فى وقت كانت فيه الحرب التقليدية بين الجيوش النظامية مشروعة ، ولم تكن طبيعة الحروب الحديثة وتكتيكاتها قد تغيرت بصفة عامة ، أو شرعت حروب الدفاع عن النفس بصفة خاصة ، مما يجعل لحركات المقاومة وحروب الغوريلا والتحرير الوطنية مركزاً يفرض الإعتراف بها والنص على حمايتها صراحة أسوة بالجيوش النظامية ، كما هو الشأن فى اتفاقيات جنيف لسنة ١٩٤٩ .

ولهذا فان فرض هذه الشروط بقصد التضييق على حركات المقاومة وإهدار حقوق افرادها فى الحماية كمحاربين قانونيين ، يتعارض صراحة مع الاعتراف بالمركز القانونى لحركات المقاومة فى صلب المواد ١٣،٤ من اتفاقيات جنيف الثلاثة آنفة الذكر . فضلا عما فى ذلك من خروج على القواعد العامة المستقرة فى صدد نبذ الحروب الدولية وتطور قانون تنظيم الحرب كحالة فعلية ، وعلى حق الشعوب فى الدفاع عن نفسها ضد المعتدين وضد خروج سلطات الاحتلال عن حدود صلاحياتها والواجبات

---

(٣٧) انظر فى هذا الشأن دريبر حيث يذكر صراحة أن حركات المقاومة عادة ما تعمل سراً ، ودون أن يرتدى أفرادها بزة رسمية أو يحملون علامة مميزة

G.I.A. Draper, The Red Cross Conventions, Praeger, 1958, pp. 39—40.

المفروضة عليها لصالح الأراضى المحتلة وسكانها فى قانون الاحتلال الحربى (اتفاقية جنيف الرابعة سنة ١٩٤٩ بشأن حماية المدنيين) .

يؤكد ذلك أن المؤتمرين فى جنيف سنة ١٩٤٩ عند وضع نصوص المواد ٤ ، ١٣ فى الاتفاقيات الثلاثة آنفة الذكر ، إنتهوا عند صياغة هذا النص إلى الحقائق الآتية :

(أ) النص وفقاً للمادة ١٣ من اتفاقيتى الجرحى والمرضى فى البر والبحر على اسباغ حقوق المحاربين الذين تحميهم هاتين الاتفاقيتين على أفراد حركات المقاومة النظامية ، فى حين أن اتفاقية جنيف السابقة عليها سنة ١٩٢٩ بشأن الجرحى والمرضى لم تنطوى على أية اشارة إلى هؤلاء أو غيرهم من افراد الميليشيا والوحدات المتطوعة ، حتى ولو استأهلوا الحماية فى ظل تعليمات اتفاقية لاهاى الرابعة سنة ١٩٠٧ كمحاربين قانونيين ، وعوملوا كأسرى حرب بموجب اتفاقية جنيف سنة ١٩٢٩ الخاصة بالأسرى . فاتفاقية جنيف سنة ١٩٢٩ فى شأن الجرحى والمرضى كانت خاصة فقط « بالضباط والجنود وغيرهم من الاشخاص الرسميين الملحقين بالجيوش . »

(ب) رفض المؤتمر الدبلوماسي بجنيف سنة ١٩٤٩ شروطاً أخرى طالبت بها دول الاحتلال الاستعمارية التقليدية، فى صدد اسباغ مركز المحاربين القانونيين على أفراد حركات المقاومة ، كشرط السيطرة على إقليم أو أراضى معينة تجعل من حركة المقاومة قوة أو وحدة مقاتلة ترق فى تكتيكاتها إلى مصاف العدو العسكرى المنظم . وبالتالى رفض المؤتمرون بجنيف وجوب اعتراف سلطات الاحتلال بالمقاومة كقوة مقاتلة تسيطر على هذا الاقليم دون جيش الاحتلال . وثالثاً رفض المؤتمرون فى جنيف ما طالبت به دول الاحتلال التقليدية من وجوب أن يكون لقادة المقاومة أهلية تبادل الاتصالات مع العدو بطريق مباشر أو غير مباشر[٣٨]. وهكذا كان رفض الموتمرين هذه الشروط الثلاثة التى تجعل حركة المقاومة ضد الاحتلال فى مركز شبيه بمركز الحكومة الفعلية فى الحرب الأهلية ، بمثابة هزيمة ساحقة للذين أرادوا أن يعاملوا أفراد المقاومة كمجرمين عاديين فى ظل القوانين والتشريعات الداخلية، لا كمقاتلين قانونيين يستظلون بحماية قانون

---

(٣٨) Braun, *op. cit*, p. 7.

الاحتلال الحربى واتفاقيات جنيف الثلاثة الأولى لسنة ١٩٤٩ .

(ح) أدى النص الصريح على الاعتراف بالمقاومة وحماية حقوق أفرادها كمحاربين قانونيين ، والمساواة بينهم فى هذا الشأن وبين أفراد الجيوش النظامية (على الرغم من معارضة دول الاحتلال)، إلى تقرير مركز جديد لحركات المقاومة لم يكن قائماً من قبل بمثـــــل هذه الصورة الايجابية فى الاتفاقيات والمعاهدات الدولية .

(د) وهكذا أتاح المؤتمرون فى جنيف سنة ١٩٤٩ قدراً كبيراً من الحماية لرجال المقاومة ضد الاحتلال الحربى . ففى حين أن المؤتمرين قد وفقوا إلى حد كبير فى النص صراحة على حركات المقاومة النظامية Organised Resistence movements والإعتراف بأفرادها كمحاربين قانونيين يتمتعون بالحماية التى تسبغها اتفاقيات جنيف الثلاثة الأولى لسنة ١٩٤٩ فى شأن الجيوش النظامية ، حتى ولو قاموا بأعمالهم القتالية داخل الأراضى المحتلة ، أو كانوا من سكان هذه الأراضى المحتلة ، فان رفض الشروط الثلاثة آنفة الذكر وما صاحبه فى نفس الوقت من رفض وضع معيار محدد أو تعريف محدد لماهية المقاومة النظامية وأهليتها ، قد مثل تقدما كبيراً لصالح حركات المقاومة على حساب وجهة نظر دول الاحتلال. ولم يكن تضمين نصوص المواد ٤ و ١٣ من اتفاقيات جنيف الثلاثة الأولى لسنة ١٩٤٩ الشروط الأربعة المستمدة من المادة الأولى من تعليمات ملحق اتفاقية لاهاى الرابعة سنة ١٩٠٧ ، إلا بمثابة خلق نوع من التوازن بين مطالب دول الاحتلال الاستعمارية وبين حقوق الشعوب والدول الصغيرة التى قاست من الاحتلال الحربى ، حتى تأيد حقها فى تشكيل حركات المقاومة والاعتراف لأفرادها بحقوق ومركز المحاربين .

(هـ) وأخيراً فقد كشف النص المذكور (المادة ٤ و ١٣ من الاتفاقيات الثلاثة آنفة الذكر) عن الشروط الضمنية التى أشارت إليها إتفاقية لاهاى الرابعة لسنة ١٩٠٧ والتعليمات الملحقة بها ، فى صدد تبعية المحاربين من أفراد حركات المقاومة لأحد أطراف النزاع . ولا يقرر النص المذكور ما يعنى أن تبعية أفراد حركات المقاومة للدولة المحتل أراضيها يجب أن تكون تبعية قانونية تقوم على أساس رابطة الجنسية . وإنما يكفى كما ذكرنا فى صدد تعليمات لاهاى أن يكونوا من العاملين لصالحها ، والمعبرين عن

سياستها فى الصراع المسلح مع دولة الاحتلال ، وإن قاموا بذلك من تلقاء أنفسهم (٣٩) . فالمقاتلين كما أشرنا من قبل ، يجب أن يكونوا فى خدمة وحدة سياسية ما ، ليس بالضرورة أن تكون دولة أو حكومة معترفاً بها . فكما تكون دولة هى صاحبة السيادة القانونية على الاقليم المحتل ، وإن أوقفت ممارستها لخصائص السيادة على هذا الإقليم بسبب قيام السلطة الفعلية للاحتلال ، قد تكون أيضاً حكومة فعلية تمارس بعض خصائص الدولة ويستجيب لها سكان الأراضى المحتلة فى مواصلة الحرب والقتال ضد سلطات الاحتلال (٤٠) .

وهكذا نخرج عن نطاق البحث فى صدد تحديد من تستهدف المادتين ٤ و ١٣ (فى اتفاقيات جنيف الثلاثة آنفة الذكر) حمايتهم كمحاربين قانونيين من رجال المقاومة :

أ — الخارجون عن القانون من أفراد العصابات التى تقوم بالنهب والسلب أو القتل لصالحها وكسبها الخاص ، ولا تمثل صالح أحد أطراف النزاع المسلح السياسى والعسكرى . فهؤلاء لا حماية لهم فى ظل قانون الاحتلال الحربى ، وانما يعاقبون وفقاً للتشريعات والقوانين الداخلية .

ب — أفراد الجيوش النظامية الذين يتوغلون فى وحدات أو جماعات صغيرة داخل خطوط الاعداء أو خلفها (لالقاء الرعب فى نفوس قواته وتدمير منشآته أو نسف طرق مواصلاته) ويلبسون البزة الرسميةللقوات المسلحة ، ويحاربون طبقاً لقوانين الحرب . فهؤلاء لا يحمون بوصفهم من أفراد المقاومة النظامية . وإنما تطبق عليهم قواعد الحماية المطبقة على القوات المسلحة النظامية فى وقت الحرب . والتى وضعت أصلا اتفاقيات جنيف الثلاثة الأولى لسنة ١٩٤٩ خصيصاً من أجلهم ، لا قياساً لهم على غيرهم .

وهكذا تعنى لدينا كلمة المقاومة ، قيام شخص بمفرده أو بالاشتراك مع جماعة ، عن طواعية وبواعز الدفاع عن النفس والوطن ، فى عمليات

---

(٣٩) انظر فى هذا الشأن موقف حكومة بلجيكا فى المنفى سابق الذكر .

(٤٠) يلاحظ فى هذا الشأن موقف حكومة فرنسا الحرة دون حكومة فيشى من حركة المقاومة الفرنسية .

الاشتباك المسلح العدائية ضد قوات الاحتلال . دون أن يكون منتمياً إلى القوات المسلحة النظامية .

كذلك تعنى كلمة المقاومة الصدام المكشوف فى لحظة المواجهة والقتال . وفيما عدا ذلك لا يتطلب حمل السلاح بصورة ظاهرة . فهذا هو الأسلوب التكتيكى المتبع فى كافة أنواع الحروب الحديثة والتى يدور القتال فيها عن طريق الجيوش النظامية .

ولكن ماذا يكون الأمر إذا باشر أحد أفراد المقاومة نشاطه دون أن يحمل علامة مميزة وهو ما تتطلبه ظروف المقاومة السرية ؟

فى الواقع أن مثل هذه الشروط لم تتطلبها المادتين ٤ و ١٣ من اتفاقيات جنيف الثلاثة آنفة الذكر فى شأن الثورة العارمة للشعب عندما يحمل سلاحه لمواجهة الغزو الأجنبى . فتنص الفقرة أ/٦ من هاتين المادتين على أنه يعتبر من المحاربين القانونيين المشمولين بحماية هذه الاتفاقيات :

« سكان الأراضى غير المحتلة الذين يحملون السلاح باختيارهم عند اقتراب العدو لمقاومة القوات الغازية دون أن يكون لديهم الوقت الكافى لتشكيل أنفسهم فى وحدة نظامية مسلحة ، بشرط أن يحملوا السلاح بشكل واضح ، وأن يحترموا قوانين وتقاليد الحرب » .

وقد تبنى الفقه والعمل الدولى هذا الموقف تجاه سكان الأراضى المحتلة الذين يهبون فى وجه الاحتلال دفاعاً عن النفس والوطن ، عن طريق توسيع مفهوم قيام الشعب لصد الغزو عن اقليم لم يحتل بعد ، ليشمل أيضاً حالة قيام الشعب لطرد قوات الغزو والاحتلال من الأراضى التى احتلت بالفعل . أفلا يعنى هذا أن جيش وسلطات الاحتلال قد فقدت سيطرتها الفعلية على الاقليم المحتل ، وأن الوضع الراهن لحالة الاحتلال من حيث الهدوء النسبى واستقرار النظام قد أصبح منعدماً ، حتى يمكن تطبيق نص المادتين ٤و١٣ /أ/ ٦ السابق ذكرهما ، باعتبار أفراد المقاومة غير النظامية يتمتعون بحقوق المحاربين وأسرى الحرب والحقوق المميزة للجرحى والمرضى ! ؟

وبصرف النظر عن تطبيق أحكام هاتين المادتين فى اتفاقيات جنيف الثلاثة الأولى . فان هناك من وسائل الحماية الأخرى فى ظل اتفاقية جنيف الرابعة بشأن حماية المدنيين فى وقت الحرب لسنة ١٩٤٩ ، ما يكفل

رعاية الحد الأدنى من الحماية لأفراد قوات المقاومة غير النظامية أو هبة الشعب الذى لم يسعفه الوقت للتنظيم ضد قوات الاحتلال. ونرى هذه الوسائل شائعة فى المواد ١ و ٢ و ٣ و ٤ و ٢٧ و ٥٤ و ٧١–٧٥ من هذه الاتفاقية (٤١) .

فالمادة ٤ من هذه الاتفاقية الخاصة بحماية المدنيين، تبسط حماية هذه الاتفاقية لتشمل جميع الاشخاص الذين لا تحميهم الاتفاقيات الثلاثة الأولى، والذين ليسوا من أهالى بعض الدول المحايدة « وبجدون أنفسهم فى لحظة ما ، وفى أى ظرف كيفما كان ، عند قيام حرب أو احتلال ، فى أيدى أحد الاطراف المتحاربة أو دولة محتلة ليسوا من مواطنيها . » وواضح أن أفراد المقاومة غير النظامية هم من بين هؤلاء الذين يشملهم النص السابق بالحماية من سكان الأراضى المحتلة .

ولا يغيب عن البال ، أن المادة ٣ من هذه الاتفاقية الرابعة فى شأن حماية المدنيين والاتفاقيات الثلاثة الاولى ، تضع حداً أدنى لهذه الحماية كما ذكرنا من قبل « فى حالة قيام نزاع مسلح ليست له صفة دولية فى أراضى أحد الأطراف السامية المتعاقدة ». فلو أن النص خاص بالصراعات المسلحة التى تدور داخل اراضى الدول ذاتها ، إلا أنه فى عمومه يقرر حداً أدنى من المعاملة الانسانية ، الواجب تطبيقها فى أى نزاع يبلغ فيه الحقد والمقت أقصاه ، بما فى ذلك النزاع المسلح داخل الأراضى المحتلة ، التابعة بسيادتها لاحدى الدول الاطراف فى الاتفاقية والخاضعة قهراً لسلطان إحدى الدول المتعاقدة الأخرى . فالالتزامات القانونية المفروضة بشأن كفالة احترام الكرامة الشخصية وعدم الاعتداء عليها ، وتحريم أخذ الرهائن وتحريم أعمال العنف ضد الحياة والشخص ، وعلى الأخص القتل بأنواعه والمعاملة القاسية والتعذيب ... الخ ، مما جاء بهذا النص ، هى أقل ما يجب تطبيقه تقريراً للمبادىء العامة الواجب على المحاربين مراعاتها فى ظل قانون الحرب والاحتلال الحربى (٤٢) .

---

(٤١) انظر تفصيل ذلك فى مقالنا « حق الشعب فى الأراضى المحتلة فى الثورة على سلطات الاحتلال » مجلة مصر المعاصرة ، اكتوبر ، ١٩٦٩ .

(٤٢) يؤيد هذا الرأى

Schwarzenberger, The Law of Armed Conflict, London 1968, p. 372. I. Seidl-Hohenveldern & I. Patrongic, La Protection des populations civiles dans les Conflits Armés de Caractère Non-International *Annales de droit International Médical*, Juin, 1968, Monaco, pp. 17—19; Ford, *International Review of the Red Cross*, p.517.

العلاقات النقابية الدولية

للاستاذ **ابراهيم الغطريفى**

وكيل وزارة العمل سابقا

تعتبر النقابات الدولية أحدث مراحل تطور النقابات .

لقد بدأت النقابات — كما هو معلوم — بين العاملين الذين يعملون تحت سقف واحد كنتيجة مباشرة للانتاج الكبير بغرض تقديم الخدمات لاعضائها ثم تدرجت فى النمو والانتشار كما اتسعت أغراضها حتى اصبحت على المحيط القومى على اختلاف الدول التى قامت فيها وعلى اختلاف مستويات الانشطة التى تزاولها فاصبحت اداة لارساء علاقات العمل بين العمال واصحاب الأعمال أو الدولة حيث يكون نظام القطاع العام أحد طرفى العمل للنظر فى تحسين الانتاج ورفع مستواه وتحقيق الرفاهية بين العاملين .

ولما قويت النقابات كمنظمات شعبية قومية اتجهت فى مزاولة نشاطها الى ما وراء البلاد التى تقوم فيها ، وكانت وسيلتها فى ذلك الالتقاء بالنقابات المماثلة لها فى الدول الأخرى ، أما عن طريق مؤتمرات اقليمية أو مؤتمرات دولية لتتدارس معاً شئون العمل والعمال على مستوى اقليمى أو دولى جريا وراء ايجاد تقارب بين النقابات وتماثل بين النظم والتشريعات التى تسرى عليها ثم لتحقيق كل ما من شأن أن يرفع مستوى العاملين ماديا وأدبيا وتعد هذه الخطوة الأولى نحو النشاط الدولى للنقابات .

(*) محاضرة ألقيت بمقر الجمعية المصرية للقانون الدولى فى موسمها الثقافى لعام ١٩٦٩ بتاريخ ٢٠ فبراير سنة ١٩٦٩ .

هيئة العمل الــــــدولية

وقد أدت الحرب العظمى الأولى الى الخطوة الثانية التى دعمت النشاط الدولى للنقابات عندما انشئت هيئة العمل الدولية .

وذلك لأن الصراع الذى نشب بين الدول وأدى الى وقوع الحرب العظمى الأولى ١٩١٤ — ١٩١٨ دفع المجتمعون فى مؤتمر السلام الذى عقد فى فرساى الى أن يضمنوا معاهدة الصلح سنة ١٩١٩ نصوصا لتكوين هيئة دائمة تختص بحماية وتقدم العمال على مستوى العالم ووافق المؤتمر فى ١ أبريل سنة ١٩١٩ على التقرير وأصبح جزءا من معاهدة فرساى حيث نص عليه الفصل الثالث عشر منها وبذلك تم انشاء هيئة العمل الدولية .

ويتميز الطابع لهذه الهيئة بأنها تتكون من أطراف ثلاثة ممثلين عن الحكومات المشتركة فيها وممثلين عن عمال هذه الحكومات ومندوبين عن أصحاب الأعمال فيها .

وقد يكون للاهداف التى انشئت الهيئة لتحقيقها وللطابع الثلاثى الذى يميزها أثر قوى فى حيويتها حتى بزوال عصبة الأمم التى كانت هيئة العمل الدولية احدى الهيئات التابعة لها منذ انشائها .

وظلت الهيئة تؤدى واجبها حتى بعد وقوع الحرب العظمى الثانية ثم ازدادت قوة بعد انعقاد مؤتمر فيلادلفيا واعلان حقوق الانسان سنة ١٩٤٣ التى نصت على حق كل مواطن فى العمل وان واجب كل دولة ان تهىء لكل مواطن العمل المناسب والأجر المجزى والشروط المعقولة .

ولما انشئت هيئة الأمم بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية أصبحت هيئة العمل الدولية فى مقدمة وكالاتها المتخصصة .

ويعتبر المؤتمر العام لهيئة العمل الدولية أقوى الأسس التى تقوم عليها وأكثرها دلالة على النشاط النقابى فى المجالات الدولية حيث يجتمع مندوبو نقابات الدول المختلفة مع مندوبى حكوماتها ومندوبى القائمين على العمل فيها سنويا لمناقشة مشكلات العمل ووضع المستويات الدولية لها واقرار اتفاقيات

العمل وتوصياته واتخاذ القرارات التى تحدث انعكاسات واثارا فى عالم العمال والنقابات .

ظهور الاتحادات الدوليــة

وقد استتبع توالى الخطوات السابقة وازدياد تدعيم العلاقات العمالية الدولية ظهور اتحادات دولية عمالية قامت بدور كبير فى مجال العمل الدولى.

وقد بدأت تقيم العلاقات العمالية بين نقابات واتحادات الدول المختلفة المنضمة اليها وذلك على مستوى العمل وشروطه وتبادل الدراسات والخبرة فى شئون العمل ولكنها قويت واتسعت حتى قامت بدور كبير فى السياسة الدولية وأصبحت تكون جزء كبيرا من الدبلوماسية الشعبية التى سارت موازية للدبلوماسية السياسية الرسمية فى ايجاد الروابط القومية بين الــدول وتحقيق جانب كبير من الاغراض السياسية والاقتصادية والاجتماعة على المحيط الدولى معتمدة على انها أوسع انتشارا وأعمق أثرا لاتصالها المباشر بالجماهير والشعوب ولانها فى اتصالاتها لا تتقيد بالأوضاع الرسمية التى تخضع لها الدبلوماسية الرسمية .

ويرجع تطور أهمية النقابات الدولية فى السنوات الأخيرة الى الحركات التحررية التى قامت بعد الحرب العظمى الثانية فى كثير من البلاد التى كانت خاضعة للاستعمار وكذلك الى الحركات الثورية التقدمية فى البـــلاد التى تحررت وان كانت لا زالت خاضعة للنفوذ الاستعمارى بشكل أو بآخر .

وكانت هذه الحركات التحررية أو التقدمية فى كثير من الدول يتقدمها ويساهم بقسط وافر فيها بعض قادة العمال والنقابات العمالية فى تلك البلاد وأدى ذلك الى ان اقترنت الحركات النقابية بحركات التحرير وتلاقت الشعارات التى تنادى بالتحرير السياسى وتلك التى تنادى بنصرة الطبقـة العاملة وتأمينها على كيانها ومستقبلها .

بل كان كثيرا من الحركات التحررية يقوم على أكتاف أفراد من

الطبقات العاملة بزعامة بعض القادة النقابيين الذين اصبحوا فيما بعد روساء لبعض هذه الدول المتحررة .

ولا سيما فى كثير من الدول الأفريقية التى استقلت فى السنوات الأخيرة .

وكان من شأن جميع هذه العوامل ان قوى الجانب الدولى للحركات العمالية واتخذت العلاقات الدولية العمالية وضعا أوسع من العلاقات العمالية الدولية التى كانت معروفة قبل هذه الحركات وجمعت بين الربط فى المسائل العمالية الدولية التى كانت معروفة قبل هذه الحركات وبين الربط فى المسائل العمالية البحتة وبين المسائل الاجتماعية والاقتصادية بل والسياسية وأدت فى كثير من الحالات دورا أقرب الى الاتصالات الدبلوماسية على المستوى الشعبى حتى تكون بعيدة عن القيود الرسمية .

الاتحاد العالمى للنقابات

لقد بذلت عدة محاولات لتوحيد الحركة العمالية الدولية بعد الحرب العالمية الثانية وأسفرت هذه المحاولات عن تكوين الاتحاد العام العالمى للنقابات فى سنة ١٩٤٥ وكان مقره باريس ولكن ما لبثت ان عملت الاتجاهات الاديولوجية المختلفة التى سرت بين اعضائه من الاتحادات والنقابات المختلفة فأدت الى انسحاب عمال الكتلة الغربية منه حينما قامت فى سنة ١٩٤٩ بتأسيس اتحاد جديد مستقل هو الاتحاد الدولى للنقابات الحرة واتخذ مدينة بروكسل مقرا له .

ومن الأسباب الهامة التى أدت الى هذه النتائج بالاضافة الى الخلافات العقائدية :

أولا — لما اتفق على تكوين اتحاد موحد فى باريس سنة ١٩٤٥ طالب مندوبو موتمر نقابات العمال البريطانى ضرورة مبادرة الاتحادات النقابية فى الدول المختلفة ان تعاود نشاطها الذى توقف نوعا ما اثناء الحرب وان يتم التفاوض فيما بينها على وضع لائحة للاتحاد العام الجديد ولكن مضت على ذلك ثلاث سنوات دون ان يظهر أثر . مما حدا باتحادات الدول الغربية الى اتهام اتحادات الدول الشيوعية بالتباطوء نحو تشكيل اتحاد موحد الأمر الذى

حدا باتحاد الكتلة الغربية الى الاتجاه نحو الاستقلال بعيدة عن دول الكتلة الشيوعية .

ثانيا — أدى الخلاف بين الكتلتين حول تمثيل الاتحادات العمالية الالمانية فى الاتحاد الموحد الى حدوث الفرقة بين الكتلتين فبينما كان يصر سايان Louis Sayan سكرتير عام الاتحاد العالمى للنقابات على توحيد تمثيل المانيا بشقيها وتكوين اتحاد موحد لها ينضم الى الاتحاد العالمى للنقابات لضمان سيطرة الشيوعيين على اتحادات المانيا كانت اتحادات عمال الكتلة الغربية تصر على ان تمثل المانيا باتحادات يمثل كل منها منطقة وقد أدى ذلك الى اتهام السكرتير العام المشار اليه بالعمل على عرقلة انضمام الاتحادات المهنية الدولية الى الاتحاد العالمى للنقابات .

ثالثا — لما صدر مشروع مارشال هاجمت النقابات الشيوعية المشروع الذى قصد به انعاش أوروبا من الدمار الذى أصابها نتيجة للحرب العالمية الثانية واتهموه بأنه محاولة استعمارية من الولايات المتحدة للسيطرة على أوروبا .

أما النقابات الغربية فقد كانت تدافع عن مشروع مارشال أو برنامج الانعاش الأوروبى دفاعا مستميتا وذكروا أن من الأهداف الأساسية التى كان يرجى تحقيقها من الاتحاد العالمى للنقابات بعد تأسيسه فى أكتوبر سنة ١٩٤٥ المساهمة الى أقصى حد ممكن فى أعمال الانعاش الاقتصادى لدول أوروبا التى دمرتها الحرب .

لكن ذلك لم يلبث فى سنة ١٩٤٩ ان أعلن مندوبو مؤتمر نقابات العمال البريطانية والمؤتمر الأمريكى للعمال واتحاد نقابات العمال الهولندية انسحابها من الاتحاد العالمى للنقابات .

وهكذا انقسمت الحركة النقابية الدولية الى حركتين اساسهما الخلاف الايديولوجى وهو الاتحاد العالمى للنقابات ومقره براج وتسيطر عليه دول الكتلة الشيوعية World Trade Union والاتحاد الدولى لنقابات العمال الحرة International Free Trade Union ويرتبط بكل من الاتحادين المشار اليهما عدد من الاتحادات المهنية التى تجمع العاملين فى نفس

المهنة أما الصناعة الواحدة بسائر انحاء العالم وتنافس كل منهما فى اجتذاب ولاء العمال فى مختلف أنحاء العالم وخاصة فى الدول النامية ويساعد الاتحاد الدولى للنقابات الحرة فى تنفيذ مخططاته الغربية اتحاد آخر أصغر منه يقوم على أساس دينى وهو المذهب الكاثوليكى فى أمريكا اللاتينية والدول الآسيوية والأفريقية وتصل النسبة المئوية على التوالى تقريباً ٨٠،٦ ، ٧،٦ ، ١١،٨ .

ويتضح من ان عضوية هذا الاتحاد تتركز فى اتحادات الكتلة الغربية مدى تأثره بالاتجاه السياسى العام لها .

ولا يقتصر الاتحاد على اجتذاب اتحادات الدول فقط بل يجتذب ايضا الاتحادات المهنية المختلفة لبعض الدول والبالغ عددها ١٣٤ منظمة عمالية تضم ما يقرب من٥٥ مليون عضو موزعة على ٩٩ دولة من مختلف دول العالم وان كانت الاتحادات المهنية الدولية تتمتع باستغلالها الذاتى فى ادارة شئونها الا انه نظرا لأن الأغلبية العظمى فى عضويتها من الدول الغربية يجعلها وثيقة الصلة بالاتحاد الحر ويظهر من كل ذلك جليا أهميته كجهاز شعبى دولى ضخم يضم تحت لوائه ملايين الأعضاء النشيطين من مختلف الشعوب مما يتيح له ان يلعب دورا ايجابيا فعالا فى تكوين الرأى العام العمالى العالمى وتوجيهه ويمكن تلخيص نشاط هذا الاتحاد من استقراء المؤلفات والمطبوعات التى يصدرها ولا سيما المجلة الشهرية التى تصدر عنه باللغات الانجـــليزية والفرنسية والألمانية والاسبانية وكذلك كلمات مندوبيه فى المؤتمرات المختلفة فيما يلى : —

١ — يقرر أصلا ان المشاكل العمالية تتأثر بحل مشاكل الاقتصاد الأوروبى وأنه تبعاً لذلك يرتفع مستوى العمال فى الدول غير المتقدمة خارج أوروبا ويتطلب حل المشاكل الاقتصادية للدول الأوروبية ترابط اقتصاد هذه الدول وتوسيع نطاق السوق المشتركة وأن على النقابات الاقليمية الأوروبية أن تبث بين جماهير اعضائها روح الفكرة الأوروبية مع زيادة التضافر بين المنظمات الأوروبية سواء ذلك بتخفيض الرسوم الجمركية وتكوين رصيد مشترك للدول الأوروبية يستفاد منه لمساعدة الدول الأوروبية الأقل تقدما .

ويتضح مما تقدم مدى استطراد الاتحاد عن طريق خدمة العمال الى التعمق فى الجوانب المختلفة التى تؤدى الى النهوض بالاقتصاد الأوروبى وقد دفع ذلك كله مندوبى الاتحاد الى ان يحضروا المؤتمرات الدولية المشتركة

والمؤتمرات الحكومية والمؤتمرات التى يحضرها منظمات اصحاب الأعمال وكذلك اللجان الاقتصادية سواء فى أوروبا أو أفريقيا أو آسيا أو أمريكا اللاتينية .

ويتضح أيضا من الدراسات التى يقومون بها أنها تتناول متابعة التشريعات العمالية الجديدة فى البلاد الممثلة فى عضوية الاتحاد ويؤيدون النقابات التى تنتمى اليهم اذا واجهت فى بلادها تصرفات ضدهم ويندون فى حالة استعمال الشدة أو الاضطهاد لهم .

كما انهم رغبة منهم فى اجتذاب الاتحادات فى الدول الأخرى المساهمة فى بعض الأحداث السياسية التى تواجه هذه الدول ولا سيما اذا كان لذلك آثار سيئة على عمال هذه الدول .

وللاتحاد مكاتب فرعية بجانب مكتب بروكسل فى جنيف وباريس ونيويورك كما ان له مكاتب اقليمية فكتب فى بروكسل لأوروبا بجانب المكتب الرئيسى فيها وفى كلكتا لآسيا وفى أمريكا والمكسيك وريودى جانيرو وشيلى وسنجابور وشرق أفريقيا وكينيا واليابان .

وأقام الاتحاد بعض كليات مثل الكلية النقابية الآسيوية فى كلكتا .

ويؤيد الاتحاد الاتجاه الى تبادل الزيارات مع الاتحادات الشيوعية والوقوف على نشاطها جريا وراء نقص ماهية هذا النشاط والكشف عن المآخذ التى تتصل بتطبيق المبادىء التى ينادون بها .

الاتحاد الدولى للنقابات المسيحية

تكون الاتحاد الدولى لنقابات العمال المسيحية فى مدينة لاهاى بهولندا عام ١٩٢٠ وتتركز عضويته فى هولندا وبلجيكا وفرنسا بوجه خاص ولم تمتد عضويته خارج أوروبا الا بقدر يسير فى دول أمريكا اللاتينية اعتمادا على الروابط الكاثوليكية كما حقق بعض النجاح بانضمام النقابات فى المستعمرات الفرنسية والبلجيكية الأفريقية اليه فى ذلك الوقت .

ويأخذ هذا الاتحاد الطريق الذى يسير فيه الاتحاد الحر كما أنه بالرغم من انه يعتمد أساسا على المنظمات العمالية الكاثوليكية الا انه يضم ايضا بعض النقابات البروتستانية فى الدول التى توجد بها احزاب ديمقراطية مسيحية وقد انضم الى الاتحاد المسيحى حوالى ١٢ اتحادا تبلغ جملة أعضائها حوالى ٢,٧٧٢,٨٨٧ كما يرتبط به ١٢ اتحادا مهنيا دوليا .

الاتحاد العالمى للنقـــابات

وقد اشرنا الى تكوينه أولا من جميع اتحادات العمال غربية وشرقية ثم الى انسحاب نقابات عمال الكتلة الغربية وتكوينهم اتحاد النقابات الحرة الذى اتسع وانضمت اليه العديد من الاتحادات الغربية واتحادات عمال لبعض الدول النامية وعلى اثر استقلال عمال الكتلة الغربية كون اتحاد النقابات الحرة ونقل الاتحاد العالمى للنقابات مقره من باريس الى مدينة براج واصبحت العضوية فيه قاصرة على العمال الشيوعين من مختلف الدول ويبلغ مجموع العضوية فى الاتحاد العالمى للنقابات ٧٩,٦٤٠,٠٠٠ نقابيا ينتمون الى ٤١ اتحادا دوليا من ٣٩ دولة .

ورغم التفوق العددى الكبير فى حجم العضوية الذى يتميز به الاتحـــاد العالمى للنقابات فأن وزنه فى المجال الدولى يقل كثيرا عن وزن الاتحادالدولى للنقابات الحرة ويرجع ذلك أساسا الى ان الاتحاد العالمى للنقابات انما يعتمد الجزء الأكبر من عضويته على دولتين اثنتين هما الاتحاد السوفيتى والصين الشعبية أما الاتحاد الدولى للنقابات الحرة فان عضويته تمتد الى عدد كبير من الدول الغربية والدول النامية .

كما ذكرنا وقد ساعد على ذلك المنظمات الاقليمية التى انشأها فى مختلف مناطق العالم ومنها المنظمة الاقليمية التى انشئت فى ١٩٦٠ فى لاجوس عاصمة نيجيريا وكذلك المعاهد النقابية التى أسسها فى عدد من الدول كالمعهد العالى فى كمبالا عاصمة أوغندا .

وقد ساعد على تقوية نفوذه بين اتحادات ونقابات العمال فى الدول المختلفة سيطرته على فريق العمال الممثل لنقابات العمال فى هيئة العمل الدولية .

الاتحاد الدولى لنقابات العمال العرب

لقد صاحبت الحركات النقابية فى الدول العربية حركات التحرير القومى وكذلك مرحلة التطور الصناعى .

وكانت الدعوة الأولى لضم صفوف العمال العرب الدعوة التى وجهها عمال فلسطين سنة ١٩٤٧ ثم ما زالت هذه الدعوة تزداد توثقا حتى تكون الاتحاد فى دمشق فى ٢٤ مارس سنة ١٩٥٦ ويضم الاتحاد نحو ٤ مليون عامل عربى من بين اعضاء عشرين منظمة عمالية عربية فى ثلاثة عشر دولة عربية الجزائر — ج.ع.م. — السودان — اليمن — العراق — المغرب — الأردن — فلسطين — الكويت — لبنان — سوريا — اليمن الجنوبية — ليبيا .

وللاتحاد الدولى للعمال العرب هدفان احدهما التعبير عن الوضع الاجتماعى والاشتراكى للقومية العربية وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للوطن العربى وتحقيق الرفاهية المادية والأدبية للعامل العربى .

أما اهدافه الدولية فانه يتمسك بعدم الانحياز ومناشدة السلام العالمى مع اتخاذ موقف العداء لمن يعادى الوطن العربى والمسالمة لمن يسالم الوطن العربى والقضايا العربية .

وقد وضع الاتحاد وهو لا يزال فى عامه الأول موضع الاختيار عند وقوع العدوان الثلاثى المباشر على الجمهورية العربية المتحدة سنة ١٩٥٦ واستطاع العمال العرب تدمير أنابيب البترول فى سوريا ومقاطعة الأعمال المتصلة بالدول المعتدية كما وضع موضع الاختيار عندما قاطع العمال الأمريكيون تفريغ حمولة الباخرة المصرية كليوباترا كما انه استمر فى مجابهة الاحلاف العسكرية والمشروعات الاستعمارية .

وقد اعترفت به هيئة العمل الدولية وأصبح يزاول مسئولياته بالتعاون مع هذه المنظمة .

وقد انشئت اتحادات مهنية عربية أخرى وفى مقدمتها الاتحاد العربى لعمال البترول فى سنة ١٩٦١ لتحقيق وحدة الصف العربى لعمال البترول وكان سباقا فى اصدار مجلة باللغة العربية والانجليزية .

وذلك بجانب المؤتمرات المتعددة التى يعقدها فى داخل الوطن العربى واقاموا معهد نقابى لعمال البترول ودراسات ثقافية لمندوبى نقابات البترول العربية والأفريقية .

وقد تكون أخيرا اتحاد لعمال الزراعة والفلاحين للعمال العرب ليكون ثالث اتحاد مهنى للعمال العرب بجانب اتحاد البترول واتحاد العمال العرب للنقل الذى تأسس فى سنة ١٩٦٦ ويوشك على الظهور الاتحاد المهنى لعمال النسيج العرب وكذلك الاتحاد المهنى لعمال البنوك وشركات التأمين العرب .

ولا شك ان الاتحاد العربى الدولى واجب مسئوليات عربية متعددة .

وفى مقدمة هذه المسئوليات كسب الرأى العام العالمى لتدعيم الوضع الاقتصادى والسياسى للوطن العربى واتخاذ الطرق التى سلكتها الاتحادات الدولية الكبرى من حيث الاعلام والنشر واصدار المطبوعات ومكافحة النشاط المضاد الذى تقوم به الاتحادات الدولية المضادة لها وفى مقدمتها الهستدروت وهو الاتحاد الصهيونى وكذلك مقاومة الحرب النفسية التى تشنها الدول المعادية ضد الدول العربية وذلك عن طريق المساهمة فى المؤتمرات الدولية المختلفة مساهمة واعية جادة .

ويكون ذلك كله مسبوقا أو مصحوبا بتدعيم النقابات العربية المختلفة للعمل على ايجاد مستويات معقولة ولا سيما للمتخلف منها سواء من الناحية الثقافية والنقابية والمستوى المادى والأدبى وخصوصا وان كثيرا من النقابات العربية حديثة العهد بالنظام النقابى وليس لديها الخبرات التنظيمية التى تمكنها من قيادة الطبقة العاملة فى بلدانها حتى يتمكن اتحاد العمال العرب والنقابات المنضمة اليه من تحقيق الأهداف المرغوبة للوطن العربى .

وكان اظهر أمثلة نشاط الاتحاد الدعوة الى النهوض بالوطن العربى وانتصاره على العدوان وتدعيم اقتصادياته عن طريق اقامة المؤتمر الرابع الذى عقده فى يناير سنة ١٩٦٩ .

الاتحادات الدوليـــة الافريقيـــة

اتجهت الدول الأفريقية بعد استقلالها الى أن تقيم الاتحادات النقابية فيها والى اقامة اتحاد يضم جميع نقابات عمال افريقيا وعقدت اجتماعات كثيرة بين كثير من الاتحادات الأفريقية لتحقيق هذا الغرض .

ويوجد فى أفريقيا اتحادان عامان احدهما اتحاد جميع عمال نقابات افريقيا ويبلغ مجموع الأعضاء حوالى ٢,٦٧٥ مليون ويسمى (الاتوف) ومقره فى الوقت الحالى مدينة دار السلام عاصمة تانزانيا والجمهورية العربية المتحدة من الأعضاء المؤسسين له وتتفق سياسته مع مبدء الحياد الايجابى وعدم الانحياز وقد اجاز اتحاد جميع نقابات عمال أفريقيا المذكور للاتحادات المنتسبة اليه اقامة علاقات صداقة وتعاون وفهم واحترام للمبادىء وليست على أساس الانتماء لأى من الاتحادات الدولية الأخرى .

اتحاد جميع نقابات أفريقيا AATUF (All African Trade Unions Federation.

اما الاتحاد العام الأفريقى الثانى فهو الاتحاد الأفريقى لنقابات العمـــال (الاتوك) African Trade Union Confederation: ATUC اتحادالنقابات الأفريقية .

ويرجع ذلك الى أن الاتحاد الدولى للنقابات الحرة دفع عملاءه الى انشاء اتحاد آخر يسمح بالانتماء الى المنظمات العمالية الدولية حتى لا يحرم الغرب من السيطرة والتأثير على الحركة النقابية فى أفريقيا طبقاً لأغراضه وأهدافه .

ويختلف ميثاق هذا الاتحاد (الاتوك) عن الاتحاد السابق (الاتوف) فى موضوع واحد وهو السماح للاتحادات العمالية الأفريقية الأعضاء فى حرية الانتماء والارتباط بالمنظمات العمالية كيفما تريد وقد ترتب على ذلك اتساع قوة الخلاف بين هذين الاتحادين الأفريقيين .

ولما أنشئت منظمة الوحدة الأفريقية سنة ١٩٦١ نص ميثاقها على ان تتبع أفريقيا سياسة عدم الانحياز تأثرت الحركة العمالية بذلك وخصوصا بعد ان اصدر المؤتمر الأخير لوزراء الأفريقيـــين الذى عقد فى نيروبى فى

٣٠ ابريل سنة ١٩٦٧ قرارا ينص على ان تتولى السكرتارية الدائمة لمنظمة الوحدة الأفريقية فى اديس ابابا الدعوة الى عقد مؤتمر عالمى أفريقى يضم الاتحادات العمالية فى القارة لمناقشة وحدة عمال أفريقيا .

ويرأس اتحاد نقابات جميع عمال أفريقيا المحجوب بن صديق الزعيم العمالى المغربى ونائبه السيد احمد فهيم رئيس اتحاد عمال (ج . ع . م .) .

وقد عقد المجلس المركزى للاتحاد المذكور جلسته فى يناير سنة ١٩٦٩ بالقاهرة لبحث امكان نقل مقره من دار السلام إلى القاهرة .

مؤتمر اتحادات عمال الدول الآسيوية الأفريقيــة

تقدمت اتحادات العمال فى اندونيسيا بأقتراح عقد مؤتمر فى جاكارتا يضم اتحادات عمال الدول الآسيوية والأفريقية وقد اختلفت وجوه النظر بالنسبة لمؤتمر العمال الآسيوى الأفريقى .

فيرى فريق ان الدعوة اليه قائمة على اساس تدعيم محور بكين جاكارتا وان الحكومة الصينية عن طريق جاكارتا تريد ان تحصل على كسب من وراء تأييد بعض الدول غير المنحازة فأرادت بذلك اتخاذ موقف عدائى ضد ماليزيا بينما يرى البعض الآخر ان الفكرة انبثقت من جاكارتا فقط .

واعتقد انه يجب لو قدر قيام مؤتمر دولى لعمال آسيا وأفريقيا ان يكون بعيدا عن المؤثرات الشرقية والغربية والصهيونية وان يسبقه قيام اتحاد أفريقى لنقابات العمال واتحاد آسيوى على ان يضم الأول جميع اتحادات ونقابات أفريقيا ويضم الثانى جميع اتحادات ونقابات آسيا .

اتحاد عمال اسرائيـــل (الهستدروت)

وهو أخطر الاتحادات الدولية من وجهة النظر العربية والأفريقية رغم انه لم ينتشر انتشارا واسعا خارج اسرائيل الا انه يعمل جاهدا على تعزيز اتصالاته بالاتحادات النقابية فى الدول الآسيوية الأفريقية .

تكون الهستدروت فى سنة ١٩٢٠ قبل بدء دولة اسرائيل المزعومة وكان سكرتيره العام الأول بنجريون رئيس الوزراء السابق الاسرائيلى وذلك بقصد استقبال اليهود الصهاينة الذين يفدون الى اسرائيل ليوفر لهم المسكن والعمل .

واستمر فى أداء مهمته ثم ازداد نشاطه خارج البلاد وأمتلك حصة كبرى فى نشاط اسرائيل الاقتصادى كما ساهم فى انشاء مؤسسات كثيرة فى المجالات العلمية والصحية حتى أصبح دولة داخل دولة واقام وكالات فى الدول الأوربية والأمريكية المختلفة كما اتصل بالاتحادات الـــدولية الغربية والأمريكية واندمج فيها واتخذته منفذا الى الدول النامية ولا سيما الدول الأفريقية عن طريق المساهمة فى رفع المستوى الاجتماعى والثقافى لعمالها ومساعدته لها ويمكننا ان ندرك مدى خطورة هذا المخطط الـــدولى الصهيونى المشترك وذلك بقصد القضاء على المقومات الأفريقية والعربية والعودة بها الى احضان الغرب واحضان الاستعمار والرجعية .

ويستعين الهستدروت مدعما بالاتحادات الغربية والدول الغربية فى تحقيق مخططه عن طريق تقديم المنح الدراسية من خبراء ومن المساعدات المادية والعينية للاتحادات العمالية ولبعض الحكومات فى الدول النامية دون مقابل ودعوة هذه الاتحادات والشخصيات البارزة لزيارة اسرائيل وقد أمتد هذا النشاط أيضا الى الاتحادات العمالية فى تركيا واليونان وقبرص وأمريـــكا اللاتينية بجانب الدول الأفريقية .

ويجب ازاء التيار الجارف المشار اليه ان تتمسك الاتحادات العربيـــة والافريقية بحيادها حياذا تاما بعيدة عن هذا النشاط الدولى العمالى المغرض وان تدعم الروابط فيما بينها وتتبادل الخبرات والمعونة الفنية معاً ومع غيرها من الاتحادات الدولية الأخرى التى لا تتخذ من اتصالها اداة تحقيق اغراض سياسية معينة .

ولا شك أن تعاون الدبلوماسية النقابية العربية مع الدبلوماسية الرسمية فى البلدان العربية والأفريقية سيساعد النقابات الدولية العربية والأفريقية على اتباع المخطط السليم الذى يؤدى الى سلامة الوطن العربى والأفريقىواستمراره خالصا للعرب الأفريقيين .

الاتحادات الدوليــة الأمريكية للعمال

تطلق هذه التسمية الدولية على اتحادين فى الولايات المتحدة .

أحدهما الاتحاد الأمريكى الدولى للعمال وقد جمع بين الاتحاد الأمريكى للعمال وبين مؤتمر عمال الصناعة .

وتكون منهما اتحادا عاما واحدا .

وله مستويات مستوى قومى وآخر دولى وان كانت رقعته الدوليــة لا تتجاوز ان بعض النقابات الأمريكية المنضمة اليه تنتمى الى الاتحاد الغربى (اتحاد النقابات الحرة وبعضها ينتمى الى الاتحاد الصهيونى) الهستدورت وأغلب النقابات المنضمة اليه تتناول النقابات الكندية فى كندا .

ورغم ان هذا الاتحاد لا يغطى تغطية تامة عمال الولايات المتحدة الأمريكية جميعهم الا انه يضم حوالى خمسة وثمانون فى المائة من نقابات العمال فضلا عن النقابات الكندية وانضمام بعض نقاباته الى الاتحاد الغربى وهو نقابات العمال الحرة والى الهستدورت كما انه له تأثير قوى فى العالم الغربى وكذلك فى هيئة العمل الدولية .

الاتحاد الدولى لعمال البترول

وقد أنشىء فى الولايات المتحدة سنة ١٩٥٤ ومقره مدينة دنفر ولكنه طبقاً لوثائق تكوينه وما تنشره من مطبوعات وبيانات بعيد كل البعد عن السياسة ولا ينتمى الى أية من الاتحادات الدولية الأخرى أو حتى الاتحـــاد العام الأمريكى وانما يتعاون معها جميعا كما يتعاون مع هيئة العمل الدولية .

وأهم وجوه نشاطه اقامة عدة حلقات دراسية فى بلدان مختلفة فى انحاء العالم فيضم حوالى ثمانية وأربعين اتحادا فى ٤٨ دولة طبقاً لاحصاء سنة ١٩٦١ ويحاول جاهدا ضم جميع اتحادات عمال البترول وكذلك اتحادات عمـــال الكيماويين وله فروع ببعض الدول الأوربية وفى اندونيسيا وأمريكا اللاتينية ويحتفظ الاتحاد فى مقره بجميع البيانات والاحصاءيات المتصلة بأنتاج البترول والعاملين فيه ويصدر نشرات شهرية ومطبوعات كما يعقـــــد

المؤتمرات ويجتمع الاعضاء بمثابة جمعية عمومية كل سنتين بمناسبة انعقاد اللجنة الصناعية للبترول التابعة لهيئة العمل الدولية ويرأس الاتحـــــاد أمريكي وقد انتخب نائب الرئيس رئيس النقابة العامة للبترول فى (ج.ع.م.) وأعضاء مجلس الإدارة من جنسيات مختلفة .

« الخلاصـــة »

استعرضنا بايجاز النقابية الدولية أو بعبارة أوسع الحركة العمالية الدولية .

ويتضح من هذا الاستعراض انها تتفق تقريباً فى بدايتها قبيل منتصف القرن الحالى وان الحربين العالميتين كانتا من العوامل التى دفعت الى ظهورها وان كانت الحرب العظمى الثانية أقوى العاملين اثرا بل ان الأحداث التى أعقبت الحرب العظمى الثانية وفى مقدمتها الحرب الباردة التى كانت ولا زالت تسيطر على تحركات الدول والشعوب فى ميادين السياسة والاقتصاد والاجتماع والتى كانت ولا زالت قائمة بين الكتلتين الغربية والشرقية ولها اثارها العميقة فى نشاط النقابات العمالية الدولية .

ولا يقل عن اثر الحرب الباردة عمقا على النشاط النقابى الدولى خصوصا فى محيطنا العربى والأفريقى اثر الحركات التحريرية والتقدمية التى ظهرت بعد الحرب العظمى الثانية والتى جمعت بين الحركات السياسية والحركات العمالية بل والتى كانت فى بعض الأحيان توحد بين الحركتين بل بتوحد بين شخصية القائمين عليهما كما حدث فى كثير من الدول الأفريقية التى استقلت حديثاً والتى جمع القادة السياسيون فيها بين القيادة العمالية والقيادة السياسية .

وان من شأن الحرب الباردة والحركات التقدمية والجمع بينها وبين الحركات السياسية ان يفتح كل ذلك المجال أمام نوعا من الدبلوماسية الجديد بجانب الدبلوماسية التقليدية السياسية الرسمية الا وهى الدبلوماسية الشعبية لأنها أكثر مسايرة للحرب الباردة وانعكاسا لها وتجاوبا معها ولأنها أكثر تغلغلا فى محيط العمال واقواها اثرا عليهم وتأثرا بهم ولأنها تلتقى فى رحاب

شعارات ومبادىء قد لا تكون موضع خلاف ولا سيما فى مدلولها العام كحق الانسان فى العمل وتحقيق الرفاهية والعدالة الاجتماعية للمجتمعات وما الى ذلك .

وأعتقد ان النقابية الدولية وما تنطوى عليه من دبلوماسية شعبية سائرة فى طريق التقدم والانتشار وان ذلك يضاعف من مسئوليتنا ازاءها ولا سيما وان (ج.ع.م.) تعتبر مركز الثقل حيث تجمع بين الحركة العمالية العربية والحركة العمالية الأفريقية ولذلك فان دور القيادات العمالية مصرية كانت أو عربية يجب ان يكون أكثر ايجابية وأقوى فاعلية وعلى مستوى مرتفع من الوعى تمكنها من كسب ثقة النقابات الدولية الأخرى وتقديرها ولا سيما تلك التى لها تاريخ نقابى وكفاح عمالى وخبرة دولية واسعة .

ويتم ذلك النشاط الدولى فى اطار من التخطيط على المستوى القومى وعلى المستوى العربى وعلى المستوى الأفريقى تخطيطا علميا مبينا على دراسات دقيقة ومتابعة الأحداث والتطورات الدولية ومتفقا مع المصلحة السياسية والاقتصادية للبلاد وللوطن العربى والوطن الأفريقى بعيدا عن مختلف المؤثرات الدولية حتى لا يساق العمال الى الصراع الدولى القائم بين الكتلتين على الا يكون ذلك حائلا دون ايجاد علاقات الصداقة وتوثيق أواصر الفهم المتبادل بين الاتحادات النقابية العربية والاتحادات الدولية الأخرى .

« المراجع »

- الحركة العمالية الدولية . (برايس – ج) بالانجليزية .
- هيئة العمل الدولية فى عالم متغير .
- (مطبوعات هيئة العمل الدولية (بالانجليزية) .
- العمل يواجه عصرا جديدا .
  (مطبوعات هيئة العمل الدولية مترجمة) .
- مجلة هيئة العمل الدولية .
  (مجلة شهرية بالانجليزية) .
- مجلة العمل فى العالم الحر .
  (يصدرها اتحاد النقابات الحرة بالانجليزى) .
- تقارير وزارة العمل (ج.ع.م.) .
- العمل والانتاج للمؤلف .
- العمل والشئون الاجتماعية بالولايات المتحدة (للمؤلف) .
- تطور تشريع العمل (طبعة أولى وثانية للمؤلف) .

المناطق المنزوعة السلاح

للدكتورة عائشة راتب

أستاذة القانون الدولي العام
كلية الحقوق – جامعة القاهرة

تمهيد

فى صباح يوم الإثنين الخامس من يونيو عام ١٩٦٧ قامت إسرائيل بهجوم مفاجيء على المطارات والأراضى العربية ، وانتهى العدوان باحتلال إسرائيل لجزء من الأراضى العربية ، فاحتلت الضفة الغربية للمملكة الأردنية الهاشمية ، والمرتفعات السورية على الحدود مع إسرائيل حتى مدينة القنيطرة ، وقطاع غزة وشبه جزيرة سيناء حتى الضفة الشرقية لقناة السويس . واتخذ مجلس الأمن خمسة قرارات تقضى بوقف إطلاق النار وقدمت إليه مشروعات قرارات عدة لم يوافق عليها . وقدمت للجمعية العامة – فى الدورة الاستثنائية التى دعى إليها الاتحاد السوفييتى – عدة مشروعات لم يحصل أيا منها على الأغلبية اللازمة لاقراره . وبعد مناقشات طويلة فى الدورة العادية للجمعية العامة التى افتتحت فى ١٩ سبتمبر ١٩٦٧ ، قررت الجمعية فى منتصف أكتوبر تأجيل مناقشة نزاع الشرق الأوسط . وطلبت الجمهورية العربية المتحدة فى ٧ نوفمبر ١٩٦٧ عقد جلسة عاجلة للمجلس لبحث الموقف الخطير الناشيء عن رفض إسرائيل الإنسحاب من الأراضى العربية التى احتلتها نتيجة لعدوانها فى شهر يونيو ١٩٦٧ . وبعد محاولات مضنية لإستصدار قرار من مجلس الأمن تقدمت المملكة المتحدة بمشروع قرار إلى المجلس وافق عليه الأخير فى ٢٢ نوفمبر ١٩٦٧ . ويقضى البند (ح) من الفقرة الثانية من هذا القرار :

(*) محاضرة ألقيت بمقر الجمعية المصرية للقانون الدولى فى موسمها الثقافى لعام ١٩٦٩ ، بتاريخ ٦ مارس سنة ١٩٦٩ .

يؤكد المجلس الحاجة إلى : « ضمان حدود كل دولة فى المنطقةواستقلالها السياسى عن طريق إجراءات من بينها إنشاء مناطق منزوعة السلاح » .

وتتواتر الأنباء عن الرغبة فى نزع سلاح بعض الأقاليم العربية المحتلة . فما معنى المناطق المنزوعة السلاح ؟ . وما الوضع القانونى للمناطق منزوعة السلاح ؟ وهل توجد علاقة بين نظام المناطق منزوعة السلاح وبين نظـام الأمن الجماعى ؟ .

قبل أن نتعرض للإجابة على هذه الأسئلة يحسن بنا أولا أن نعرض لمعنى السيادة الإقليمية والحدود التى تمارس فيها الإختصاص الداخلى للدولة . ولذلك نقسم هذا البحث إلى مقدمة وثلاث مباحث هى على التوالى :

المبحث الأول : العلاقة بين نظم الأمن والمناطق منزوعة السلاح .

المبحث الثانى : مناطق الحدود منزوعة السلاح .

المبحث الثالث : المناطق المنزوعة السلاح ذات الوضع الخاص .

مقدمة

فى السيـادة الإقليمية

الدول – كما هو معروف – هى أشخاص القانون الدولى العام الرئيسية . والنظام القانونى الدولى رغم تحديده لعناصر وجود الدولة لا يضع لنا أساسا قانونيا لوجود الدولة ، بل يفترض هذا النظام القانونى وجود الدولة متى توافرت فيها هذه العناصر . وقد استقر العرف والعمل الدولى على إشتراط توافر عناصر ثلاث لوجود الدولة هى وجود : شعب ، إقليم ، وتنظيم سياسى ، فضلا عن مبدأ السيادة أو أهلية الدخول فى علاقات دولية مع سائر أفراد الجماعة .

ولعل أهم عناصر وجود الدولة حاليا هو عنصر الإقليم الذى تطبق فيه الدولة قوانينها وتمارس فيه سلطانها وسيادتها . ومن المعلوم أن اقليم الـدولة هو ذلك الجزء من الكرة الأرضية الذى تمارس عليه الدولة سيادتها ويسوده سلطانها ، وهو يتكون أصلا من قطاع يابس من أرض المعمورة ، وما يعلوه

من فضاء ، وما يحيط به من ماء . والعنصر البرى من إقليم الدولة هو ذلك الجزء اليابس من الأرض – وما فى حكمه القانونى – الذى تضمه حدود الدولة ، وهو يشمل جميع المعالم الطبيعية التى تضمها هذه الحدود[1] . وتمارس الدولة على هذا الإقليم السلطة العليا . فالسيادة الإقليمية معناها ممارسة دولة بعينها داخل إقليم معين حقوقها فى السيادة على الأشخاص والممتلكات الموجودة على هذا الإقليم . وتوصف السيادة الإقليمية فى بعض الأحوال ، بأنها غير قابلة للتجزئة ، غير أنه توجد حالات كثيرة فى العمل الدولى لتوزيع عناصر السيادة (الدومنيون ، والإيجار ، والأقاليم الموضوعة تحت الإنتداب) .

وقد اقتسمت الدول ذات السيادة كل مناطق وأقاليم العالم تقريباً ، مع جزء من البحر يحيط كل منطقة أطلق عليه تعبير البحر الإقليمى . وتمارس كل دولة ذات سيادة اختصاصها الإقليمى غير المحدود على إقليمها لا يقيدها فى ذلك إلا القيود التى تقررها القواعد الدولية العرفية ، والمعاهدات ، والمبادىء القانونية العامة التى تأخذ بها الأمم المتمدينة . وهى قيود يجب أن تحدد بصراحة وأن تفسر تفسيرا ضيقاً . والوظيفة الأولى للقواعد الدولية هى توزيع الإختصاصات بين الدول ، والمعايير التى يتم بواسطتها هـذا التوزيع هى معياران يكمل كل منهما الآخر : فهناك إختصاص إقليمى وإختصاص شخصى . ويتميز الإختصاص الإقليمى بأنه إختصاص مطلق وشامل[2] : إختصاص مطلق بمعنى أن الدولة صاحبة السيادة على الإقليم لها وحدها الحق فى ممارسة إختصاصاتها وسلطاتها عليه دون تدخل دولة أخرى ، وإختصاص شامل بمعنى أن الإختصاص الإقليمى يمتد ليشمل كل سلطات الدولة سواء أكانت تشريعية أم قضائية أم تنفيذية فى كل صورها وأشكالها ومظاهرها . والموضوعات المتعلقة بالإقليم ، والجمارك ولوائح

---

(١) أنظر حامد سلطان ، المشكلات القانونية المتفرعة على قضية فلسطين ، مجموعة محاضرات فى معهد البحوث والدراسات العربية ، ١٩٦٦ – ١٩٦٧ ، صفحة ٥ ، ومحمد حافظ غانم ، مبادىء القانون الدولى العام ، ١٩٦٧ صفحة ٣٠٩ ، وعائشة راتب ، بعض الجوانب القانونية للنزاع العربى الإسرائيلى ، ١٩٦٩ ، صفحة ٢٣ وما بعدها . أنظر أيضاً :

De Visscher, Theory and reality in public international law, p. 96.

(٢) أنظر :

Max Sorensen, Principes de droit international public, R.D.C., 1960.

النقد واستغلال المواد الأولية والأسواق هى مسائل تدخل فى الإختصاص الإقليمى لكل دولة ، ولكل دولة حق تحديد أبعاد تسليح قواتها العسكرية فى أقاليمها المختلفة تطبيقا لحق المحافظة على البقاء ، فلها أن تقوم باعداد القوات العسكرية اللازمة للدفاع عنها وقت الحاجة ، وبانشاء الحصون والاستحكامات وكل ما تحتاج إليه من وسائل الدفاع ، ولا تلتزم بعرض المنازعات للحلول السلمية أو إحداث أى تغيير فى الأوضاع الدولية القائمة إلا إذا قبلت ذلك صراحة . . . الخ . ولا يعنى هذا أن الإختصاص الإقليمى غير محدود ، فهو إختصاص مقيد بالواجبات والإلتزامات التى تفرضها القواعد الدولية .

والعمل الرئيسى للقواعد الدولية هو إيراد القيود على ممارسة الدولة لإختصاصاتها تحقيقا لمصالح الدول الأخرى . وهذه القيود نوعان : النوع الأول وفيه يعنى بعض الأشخاص وممتلكاتهم وصور نشاطهم المختلفة من الخضوع لتشريعات الدولة أو لوائحها ، والنوع الثانى خاص بالقيود ذات الصفة المادية . ويترتب على ذلك أن الإختصاص الإقليمى ليس وصفا مطلقا غير قابل للتغيير ، بل هو يتوقف — وبالدرجة الأولى — على مــدى الإرتباطات الدولية التى التزمت بها الدولة . وهنا تظهر أهمية الواجبات والقيود العامة التى ترتبط بها الدولة طبقاً لقواعد القانون الدولى ، والقيود الخاصة التى ترتبط بها الدولة طبقاً للمعاهدات أو للقواعد العرفية المحلية . فهذه وتلك تقلل من مدى نطاق الإختصاص الداخلى للدولة ، ويصبح الإختصاص الداخلى إختصاصا نسبيا يختلف تبعا لتطور قواعد القانون الدولى والإلتزامات التى ترتبط بها الدولة أمام سائر أفراد الجماعة .

هذا وقد اكتسبت سلطة الدولة ، داخل حدودها القومية معنى مطلقا وتداخلت فى القواعد القانونية بدرجة أعطت للسيادة معنى الإختصاص المطلق (المادة ٢ /٧ من ميثاق الأمم المتحدة) . وأدى هذا الوضع إلى زيادة سيطرة وسلطة الدولة على أقاليمها ، وأقرت القواعد القانونية الدولية هذا الوضع ومنعت تداخل السيادات الأخرى فى النطاق الإقليمى للدولة . وسواء أردنا أو لم نرد فان السيادة كما خلصت من العمل الدولى خلال قرون طويلة ، تتداخل فيها الإعتبارات السياسية مع الإعتبارات القانونية ، ولا يمكن قبول الدفع بأن عهد العصبة أو ميثاق الأمم المتحدة قد أحدثا تغييراً كبيرا فى السلطة التقديرية التى تتمتع بها الدولة فى حماية مصالحها الحيوية فى ظل فكرة الإختصاص المطلق أو الإختصاص الإقليمى للدولة .

وقد استقر العمل على تحديد الحدود الجغرافية التى يمارس فيها الإختصاص الداخلى للدولة ، وهو تحديد تحكمه القواعد الدولية التى تمنع الدول من الإعتداء على أقاليم الدول الأخرى أو المناطق العامة المخصصة لإستعمال كل أعضاء الجماعة الدولية . والحدود الجغرافية تحددها عادة إتفاق الأطراف المعنية إما فى معاهدة تنهى حالة حرب بين دولتين (القواعد الدولية التقليدية) وإما فى وقت السلم عن طريق عقد إتفاقات خاصة بتسوية مشاكل الحدود وفيها تحاول دولتان أو أكثر إعادة النظر فى تعيين حدودها لسبب أو لآخر . وقد يحدث أن تظل الحدود بين دولتين محل خلاف وقتا طويلا ، وهو ما يؤثر على العلاقات الودية بين الدولتين ويهدد مصالح رعاياها . ويجرى العمل على الأخذ بمبدأ الفعالية الذى يحدد فى هذه الحالة ويعين الحدود الجغرافية للسيادة الإقليمية على أساس أن الممارسة الفعلية للسيادة لفترة معينة على إقليم معين تضع الأساس القانونى لإستمرار هذه الممارسة . ويتفاوت طبعا تقدير مدى الممارسة الفعلية ومدتها تبعا للظروف الجغرافية والقانونية الموجودة .

١ — فاذا ما ادعت دولتان السيادة على إقليم معين طبقاً لسند معين فان السيادة تعطى للدولة التى مارست إختصاصاتها وسلطاتها فعلا على الإقليم .

٢ — وإذا ما إدعت دولة اكتساب السيادة على إقليم كان جزءا من دولة أخرى نظرا لممارستها اختصاصاتها على هذا الإقليم خلال فترة معينة ، فان السيادة تعطى لهذه الدولة إذا ما ثبت ممارستها فعلا لسلطات الدولة بصفة هادئة ومستمرة خلال فترة معقولة . وهى صورة التقادم الذى تفقد فيه دولة سيادتها على إقليم وتكتسب السيادة دولة أخرى . ويتعين هنا عدم معارضة الدولة صاحبة الولاية الأصلية على الإقليم لهذه الممارسة ، ذلك أن الممارسة الفعلية لحقوق السيادة لا تكفى لإنشاء سند حقيقى للملكية .

٣ — والصورة الأخيرة خاصة بالإستيلاء على الأراضى التى لا مالك لها.

ويلاحظ هنا أن الدولة التى تدعى السيادة على إقليم معين يتعين عليها ممارسة سلطاتها بوصفها صاحبة سيادة على كل من يتواجد على هذا الإقليم (رعايا أم أجانب) . فاذا ما وافقت دولة ما على ممارسة دولة أخرى لمظاهر السيادة على جزء من إقليمها ، فان هذا لا يعنى إكتساب الأخيرة

للسيادة على هذا الإقليم . غير أنه لا يكفى أن تقوم الدولة التى توقفت عن ممارسة أية سلطة على الإقليم بتقديم الإحتجاجات الشفوية للمحافظة على حقوقها فى مواجهة طرف آخر يمارس سلطات السيادة مدة كافية على هذا الاقليم . فالقواعد الدولية ترتب آثارا بعيدة المدى على الحيازة الفعلية للإقليم وتعطى الأولوية لإعتبارات الإستقرار والنظام والأمن . ولذلك تلتزم الدولة باتخاذ كل الوسائل التى تضعها القواعد الدولية تحت تصرف الدول ذات السيادة للمحافظة على حقوقها . وقد وضع ميثاق الأمم المتحدة مجموعة مطولة من وسائل الحلول السلمية السياسية والقضائية تحت تصرف الجماعة الدولية . فاذا ما استنفذت الدولة هذه الوسائل كان لها أن تستخدم المادة ٥١ الخاصة بالدفاع الشرعى عن النفس .

وتكتفى معاهدات الحدود عادة بوضع النقاط الرئيسية لها ، وتعين الدول المعنية لجنة دولية تتكون من فنيين يقومون بتعيين الحدود على الطبيعة وتقدم تقريرا مفصلا يعرض على الحكومات المعنية . وتقوم الأخيرة بتقديم التسهيلات والوثائق اللازمة لهذه اللجان وتتحمل بنفقاتها مناصفة (٣) . ويلاحظ أنه أيا كان الحد الفاصل الذى يقع عليه الإختيار ، فان الدول — مدفوعة بفكرة المحافظة على أمنها وسلامتها — تميل إلى وضع تنظيم لحدودها قد يتضمن إنشاء نظم أمن لحمايتها من العدوان أو من حوادث الحدود التى قد تؤدى إلى إشعال الحرب . وهى نصوص قد يتم وضعها إما بعد نزاع مسلح ، وذلك لمنع تجدد الأعمال العدوانية ، وإما بعد حوادث متكررة على الحدود ، وذلك لمنع تكرارها . وتختلف هذه النصوص تبعا للأسباب والأهداف التى ترمى إلى تحقيقها : فقد تكون مدتها غير محدودة وقد تكون محدودة بفترة زمنية معينة (٤) ، وقد تغطى هذه النصوص كل حدود الدولة (٥) ، وقد تتقرر لجزء معين من حدودها (٦) . وتتضمن هذه

---

(٣) أنظر : Sibert: Traité de droit international public, 1951, p. 712.

(٤) الإتفاق الذى عقد بين فنلندا والإتحاد السوفييتى فى أول يونيو ١٩٤١ الخاص بالمحافظة على السلم على الحدود كان لمدة سنه وقابل للتجديد سنويا إلا إذا أعلن أحد الأطراف عن رغبته فى عدم التجديد قبل ثلاثة شهور أو أعلن عن رغبته فى إعادة النظر فى الإتفاق أو نيته فى الإنسحاب .

(٥) اتفاق ٢٦ اكتوبر بين السويد والنرويج عام ١٩٥٠ ، والمادة ٤٢ من معاهدة فرساى .

(٦) الإتفاقية الخاصة بحدود Thrace. الموقعة فى ٢٤ يوليو ١٩٢٣ .

النصوص إنشاء نظم مختلفة :

(أ) منطقة محايدة ومثالها النظام الذى طبق على السافوا ، والمنطقة التى اتفقت عليها السويد والنرويج عند حل الاتحاد بينهما . فقد أعطى لهـذا الاقليم الحق فى التمتع بنظام الحياد الدائم مع منع وضع ق ات ووسائل الحرب بل ومنع القيام بعمليات حربية فيه .

(ب) منطقة منزوعة السلاح ويترتب عليها نزع سلاح المنطقة وإزالة المنشآت العسكرية الموجودة وتحريم إنشاء القواعد الجديدة وتحريم وضع أو مرور قواعد عسكرية (عدا قوات الأمن) ، وتحريم إقامة مخازن أسلحة أو مواد حربية . ومثالها المواد ٤٢ — ٤٤ من معاهدة فرساى .

(حـ) منطقة منزوعة السلاح جزئيا بمعنى تحريم إقامة التنظيمات أو الهيئات التى تعمل للتحضير أو التحريض أو تأييد أعمال العدوان على إقليم دولة أخرى .

والواقع أن إستقرار حدود الدولة وتعيينها هو قبل كل شىء أحد عوامل السلم والأمن ، وهذا هو الذى يفسر الحساسية المتناهية التى تعالج بها الدول كل ما يمس بسلامة الدولة الإقليمية وهو فى نفس الوقت أساس العنصر الإقليمى فى تعريف العدوان : فبما أن الدولة هى تنظيم إقليمى ، فانالإعتداء على حدودها لا يمكن فصله عن فكرة العدوان على الدولة ذاتها . ولا شك أن إقتطاع جزء من إقليم الدولة بالقوة المسلحة هو أكبر عدوان علىإستقرارها الإقليمى ، سواء أقرت ذلك معاهدة لاحقة أم لا .

المبحث الأول

العلاقة بين نظم الأمن والمناطق منزوعة السـلاح

يفترض تعبير « الأمن الدولى » وجود خطر العدوان ، وأمن الدولة معناه مصلحة الدولة وشعبها فى عدم الإشتراك فى قتال دائر دون رضاء سابق منهما . والقواعد الدولية الحديثة تمنع الدولة من التدخل — سواء فعلا أو قانونا — فى شئون الدول الأخرى أو محاولة تقرير مصيرها أو تقييد

حريتها وإستقلالها . والحرب بحكم طبيعتها وبحكم الآثار التى قد تترتب عليها، تؤثر فى مصالح الدول الحيوية وفى سلامتها الإقليمية كما أن لها تأثيرها المباشر على حق الشعوب فى تقرير مصيرها . ولذلك فان أمن الدولة وحقها فى البقاء أمران لا ينفصلان سواء فى وقت السلم أو وقت الحرب ، كما أن الترابط والتضامن الدولى له وصف دائم ومستمر يلزم الجماعة الدولية بالمحافظة على أمن الدولة وسلامتها وإستقلالها إذا ما كانت ضحية لأعمال عدوانية أو إذا ما استسلمت تحت ضغط قوة السلاح . وتساهم عناصر عدة فى دعم حق الدولة فى المحافظة على أمنها وسلامتها : فهى أولا يجب ألا تكون ضحية أية أعمال عدوانية أو أية صورة من صور الضغط المسلح ، ومن هنا جاء تحريم الأعمال العدوانية وصور القوة المختلفة التى تضمنتها الفقرة الرابعة من المادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة ، وهى ثانيا تتمتع بالحق فى البعد بأقاليمها وشعوبها عن الآثار الضارة التى تترتب على دخول دولتين أو أكثر الحرب ، وفى عدم تعريض مصالحها الحيوية للخطر نتيجة لهذه الحرب .ويصعب فى ظروف الترابط والتقارب الدولى الحالى بعدالدولة تماما عن آثار مثل هذه الحروب ، وإن كان لها حصر هذه الآثار فى أضيق الحدود .

غير أن تفضيل الدولة لإعتبارات أمنها الذاتى محافظة على بقائها يجب ألا يتعارض مع إلتزاماتها التى تتحمل بها بوصفها عضوا فى الجماعة الدولية أو فى إحدى منظمات الأمن الجماعى . فهذه المنظمات تسعى أصلا إلى تحقيق حماية الدول الأعضاء فيها بواسطة التدابير والإجراءات الجماعية التى يرد عليها النص فى مواثيقها ، كما تلتزم الدول الأعضاء فيها بالمساهمة والمشاركة فى المحافظة على السلم والأمن الجماعى . فأمن الدولة الذاتى لا يمكن الفصل بينه وبين الأمن الجماعى كما أنه يجب ألا يتعارض معه . والدولة التى تطالب الجماعة الدولية المنظمة باتخاذ التدابير الجماعية لحمايتها من عدوان واقع عليها تلتزم من جهتها بالمساهمة فى حماية أمن وسلامة الأعضاء الآخرين . فالعضوية فى المنظمات الجماعية ترتب مجموعة من الإلتزامات المتبادلة بين الدول الأعضاء والمنظمة ، والإلتزام بالمشاركة فى التدابير الجماعية لا يمكن أن يتعارض مع إعتبارات الأمن الذاتى للدولة ، وإن كان الأخير — ونظرا لنقص كل تنظيم إنسانى — أمر نسبى يتوقف على نوع المخاطر التى قد تحيط بالدولة التى تشارك فى التدابير والإجراءات الجماعية .

وقواعد الأمن الجماعى مجموعة متداخلة من قواعد التمثيل الجماعى والعمل المشترك ومبادىء القانون الوضعى . وتتلخص فى مبدأ العمل الجماعى للمحافظة على السلم والأمن الدولى ، وهو مبدأ ذو شقين :

(أ) التحضير الجماعى ، فى صورة إتخاذ إجراءات وقائية تسبق العدوان وقد تكون سببا فى منعه . ويتضمن ذلك تحريم الحروب العدوانية كوسيلة لتحقيق السياسات القومية للدول ، وإلزام الأخيرة بالإلتجاء إلى طرق الحلول السلمية لفض منازعاتها الدولية . والعلاقة بين تحريم الحروب والإلتزام بحل المنازعات سلميا علاقة أصيلة ، فمتى منعنا الحروب تعين علينا تنظيم الأجهزة السلمية التى تسمح بتسوية وبحل المنازعات الدولية . ويتضمن التحضير الجماعى أيضا عمل الجماعة على تقييد وتحديد وخفض التسلح وذلك إذا لم تستطع الوصول إلى نزع السلاح الكامل بين الدول الأعضاء فى نظام الأمن الجماعى ، حتى تحقق التوازن المطلوب مع مبدأ تحريم استخدام القوة (٧) .

(ب) التدخل الجماعى ، فى صورة الإجراءات العلاجية التى تلحق بالعدوان وقد تكون سببا فى إيقافه ومنعه . ويتضمن ذلك تنظيم إجراءات المساعدة الفردية والجماعية التى تقدم للدولة ضحية الأعمال العدوانية . وقد أدى تفسير المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة إلى إندفاع الدول الأعضاء فى الدخول فى أحلاف تمارس حق الدفاع الشرعى عن النفس إذا ما اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضائها (حلف وارسو وحلف الأطلنطى) . واعترفت الجماعة الدولية بتوافق هذه الأحلاف مع نظام الأمن الجماعى ، وهى أحلاف لا تحتاج لإستئذان مجلس الأمن عند ممارسة القوة إذا ما وقع عدوان على إحدى الدول الأعضاء فيها . والأعمال التى تقوم بها هذه الأحلاف فى حالة وقوع العدوان أعمال فورية وتلقائية (٨) . والأحلاف العدوانية تتعارض مع مواثيق الأمن الجماعى ، وهى حقيقة لها أهمية فعلية محدودة إذا ما راعينا أن الدول قلما تضفى الصبغة الهجومية على الأحلاف التى تشارك فى إنشائها . بل وقد تلجأ هذه الدول إلى تكملة النصوص الصريحة المعلنة فى ميثاق الحلف

---

(٧) أنظر للكاتبة ، النظرية المعاصرة للحياد ، صفحة ٦٣ ، وكتاب المنظمات الدولية ١٩٦٨ ، صفحة ٨ .

(٨) أنظر المرجع السابق ، صفحة ١٩٦ .

بمجموعة من النصوص التفصيلية التى تتعارض معها وتسبغ عليها وصف السرية ولا تعلن عنها كما يلزمها بذلك ميثاق الأمم المتحدة .

والمناطق منزوعة السلاح بالمعنى الواسع تشمل كل تسوية دولية تتم بناء على إتفاق دولى ثنائى أو جماعى بقصد إبعاد إقليم معين ، سواء لمدة موقتة أو لمدة غير محدودة ، عن كل عمل من أعمال الحرب أو الأعمال التى تحضر لها [(٩)] . والمناطق منزوعة السلاح بهذه الصورة طريقة خاصة ومحدودة لتحقيق الأمن الدولى وترتبط إرتباطا وثيقا بعناصر الأمن السابق الإشارة إليها . فالغاية من إعلان عدم مشروعية الحرب وتحريم الحروب العدوانيـة هو منع العدوان ، وإنشاء المناطق منزوعة السلاح يقصد به كقاعدة عامة منع الأعمال العسكرية على إقليم معين ، سواء أكانت هجومية أو دفاعية . والمناطق منزوعة السلاح بهذه الصورة أكثر فعالية من مجرد تحريم ومنع الأعمال العدوانية . غير أن هذا القول لا يمنع الدولة صاحبة السيادة على الإقليم منزوع السلاح من ممارسة حق الدفاع الشرعى عن النفس إذا ما تعرض هذا الإقليم لعدوان ما . فهى لا تلتزم باحترام النظام القانونى المقرر للإقليم حالة تعرضه لأعمال عدوانية مباشرة .

وقد جرى العمل على التفرقة بين وضع الإقليم فى حالة حياد (تحييد الإقليم neutralisation) وبين نزع سلاحه ، وإن كان يصعب وضع معيار فاصل بين النظامين . والحياد كقاعدة عامة وصف يلحق بالشخص الدولى ويقيد من ممارسته لحقوقه فى السيادة . ويصدر الحياد الدائم عن اتفاق أو معاهدة دولية تفرض على دولة معينة الإلتزام بعدم إعلان الحرب أو الإشتراك فيها ، وتلتزم الدول المتعاقدة باحترام بل وبضمان هذا الوضع القانونى الخاص فى بعض الأحيان . فاذا ما أعلنت الدولة أخذها بنظام الحياد الدائم التزمت بمراعاة مجموعة من القيود والإلتزامات على اقاليمها . غير أن نظام الحياد لا يرتب بالضرورة نزع سلاح إقليم الدولة لا كليا ولا جزئيا . وقد تقوم دولة لاتأخذ بنظام الحياد الدائم بالموافقة على وضع جزء من إقليمها

---

(٩)

"Au sens le plus large, on comprend sous ce terme un arrangement international fondé sur un traité soit bilatéral, soit multilatéral, visant à soustraire pour un temps déterminé ou illimité, un territoire à tout acte de guerre ainsi qu'aux mesures préparatoires ayant trait à la guerre" Rafael Erich, R.D.C., 1929, I, p. 591.

فى حالة حياد دائم أى تحييده ، أو إعتباره منطقة منزوعة السلاح . وهنا تصعب التفرقة بين المناطق المحايدة والمناطق منزوعة السلاح . حقيقة أنه توجد تفرقة فى التعبير بل وقد يوجد إختلاف فى طبيعة الإلتزامات التى يتحمل بها كل من الإقليمين ، نظرا لأن نزع سلاح إقليم معين يرتب إلتزامات أقل فى الأثر القانونى من التزامات الحياد الدائم . ويشير الفقه إلى إختلاف التعبيرات المستعملة : الحياد الدائم neutralité ، التحييد neutralisation ، ونزع السلاح démilitarisation . غير أن معيار التفرقة الوحيد المستقر عليه هو ارتباط الإلتزامات المترتبة على وضع إقليم الدولة أو جزء منه فى حالة حياد بالشخصية القانونية الدولية وتقييده لحرية الدولة فى التصرف ، فى حين يعبر إنشاء المناطق منزوعة السلاح عن قيام الدولة بمجموعة من الإجراءات أو الإمتناع عنها فى إقليم معين ، دون أن تلتزم باتباع قواعد الحياد على هذا الإقليم .

ونجد أثر هذا الخلط فى الفقه الدولى(١٠) الذى يعالج وضع المناطق منزوعة السلاح عند معالجته لنظم الحياد . ويقدم الأسباب والأسانيد التالية لتبرير وضع أجزاء من الإقليم فى حالة حياد :

١ – حماية أمن وسلامة الدولة التى تضع جزءا من إقليمها فى حالة حياد : ويعتبر القيام بأعمال عدوانية عبر حدود الإقليم المحايد عملا غير مشروع بصرف النظر عن دوافع وأسباب هذه الأعمال . وتطبيقا لذلك قامت ألمانيا بدفع التعويضات التى ألزمتها بها المادة ٢٣٢ من معاهدة فرساى لبلجيكا، نظرا لخرقها حياد الأخيرة فى الحرب العالمية الأولى . والواقع أن تحييد الإقليم ، وإن كان لا يكفى لحمايته من صور العدوان الخارجى ، يوفر للجماعة الدولية وسيلة مضمونة للحكم على مدى مشروعية بعض أعمال الحرب (١١) .

---

(١٠) أنظر Sibert, Traité de droit international public, 1951, p. 400 وكونيس رايت ، مقالة عن عدم مشروعية الحرب A.J.I.L. 1925. ، وايضا De Visscher, Theory and reality in public int. Law, p.142

(١١) ويؤكد هذا المعنى ما ورد فى بروتوكول جنيف الخاص بالحلول السلمية للمنازعات الدولية – اكتوبر ١٩٢٤ – إذ نصت المادة العاشرة منه :

"Violation of the rules laid down for a demilitarized zone shall be held equivalent to resort to war."

٢ – حماية أمن وسلامة دول تجاور الإقليم المحايد : ومثال ذلك وضع جزر أيونيه فى حالة حياد دائم طبقاً لمعاهدة ١٤ نوفمبر ١٨٦٣ التى عقدت بين إنجلترا وفرنسا وألمانيا وبروسيا . وقد تم فرض هذا الحياد – بعد تقييده وقصره على جزر كورفو وباكو – على أهالى هذه الجزر بمعاهدة ١٤ نوفمبر ١٨٦٣ التى تم فيها التنازل عن الجزء لليونان ، إرضاء لتركيا (١٢) .

٣ – حماية الأمن والسلم المتبادل بين دولتين متجاورتين لمنع قيام المنازعات المسلحة : ومثال ذلك إتفاقية استكهولم الموقعة فى ٢٦ أكتوبر ١٩٠٥ التى أنشأت منطقة محايدة على جانبى الحدود بين السويد والنرويج بعد انفصام الوحدة بينهما . وقد يتبع الإقليم الموضوع فى حالة حياد دولة أخرى ولا يخضع لسيادة الدول المعنية . ومثاله تصريحات ١٥ يناير ١٨٩٦ التى إلتزمت بمقتضاها إنجلترا وفرنسا بالإمتناع عن أية أعمال عسكرية فى اقاليم سيام الموجودة فى حوض منام . فهو حياد محلى يتضمن ضمانا جزئيا لسلامة هذه المناطق .

٤ – حماية السلم والأمن الدولى بمنع التنافس بين الدول : وقد ارتبطت النظم القانونية التى وضعت لسويسرا (١٣) وبلجيكا (١٤) ارتباطا وثيقا باحتياجات التوازن الأوروبى ، وإلتزمت بهما لنفس السبب الدول التى لم تقم بالتوقيع على معاهدات الحياد . وقد اعتبرت جزر آلاند منطقة منزوعة السلاح بمقتضى إتفاق باريس (٣٠ مارس ١٨٥٦) الملحق بمعاهدة باريس .

---

(١٢) "Effrayés de l'appoint que l'archipel pouvait apporter aux revendications des Hellènes".

(١٣) قرر مجلس عصبة الأمم فى ١٣ فبراير ١٩٢٠ : "The Council...recognizes that Switzerland is in a unique situation, based on a tradition of several centuries which has been explicitly incorporated in the law of Nations. League of Nations O.J. March 1920, p. 52

(١٤) التزمت بلجيكا بالحياد محافظة على المصلحة الأوربية العامة ، وهو ما عبر عنه بروتوكول ١٩ فبراير ١٩٣١ بقوله : "Each nation has its particular right, but Europe also has its rights, conferred by the social order".

وإرتباط الحياد البلجيكى بالتوازن الاوروبى ، وانتهى حيادها بمقتضى المواد ٣١ ، ٤٠ من معاهدة فرساى . ووضعت طنجة فى حالة حياد فى ١٨ ديسمبر ١٩٢٣ مع تمتعها بنوع من الإدارة الدولية . ووضع نظام مماثل لتريستا عام ١٩٤٧ ، غير أنه لم ينفذ .

وتحول نزع السلاح إلى الحياد فى اتفاق ٢٠ أكتوبر ١٩٢١ حتى لا تكون الجزر مصدرا لأى خطر عسكرى ، وقررت المادة السابعة من الإتفاق ضمان الأطراف المتعاقدة ومجلس العصبة لهذا الحياد . وتغير وضعها فى إتفاق ٨ يناير ١٩٣٩ إذ أخذت فيه بنظام يجمع بين الحياد وبين نزع السلاح . وتقرر بعد الحرب أن تبقى هذه الجزر منزوعة السلاح وأن تحل نزع السلاح محل الحياد فى المادة الخامسة من إتفاق ١٠ فبراير ١٩٤٧ . كما فرضت مجموعة من النظم العسكرية على بعض المناطق — البوسفور والدردنيل — عملا على حماية السلم والأمن الدولى العام (١٥) . وكل هذه النظم تعبر عن تسويات إيجابية دائمة أو موقتة لتنظيم التنافس بين الدول الأوروبية محافظة على الصالح الأوروبى العام. وهى تسويات لم تراعى فيها رغبات الدول المعنية أو الإعتبارات الذاتية الخاصة بها (١٦) .

والواقع أن هناك فارقا بين تحييد بعض المناطق والإمتناع عن القيام بأعمال حربية فيها ، وبين نزع سلاحها . فسويسرا دولة محايدة ولكنها غير منزوعة السلاح ، والبحيرات الكبرى منزوعة السلاح ، ولكنها غير محايدة ، وجزر آلاند كانت محايدة ومنزوعة السلاح فى نفس الوقت . والمقصود من نزع سلاح منطقة او إقليم معين هو منع إقامة المنشآت والتحصينات العسكرية وتحريم الإحتفاظ بقوات عسكرية — خصوصا إذا ماكانت دائمة — على هذا الإقليم . ونزع السلاح قد يكون ناقصا أو كاملا ، مطلقا أو نسبيا ،

---

(١٥) وقد تغير نظامها عدة مرات : ١٨١٤ ، ١٨٥٦ ، ١٨٧١ ، ١٨٧٨ ، ١٩٢٠ ، ١٩٢٣ ، ١٩٣٦ . ويعلق جورج سل على ذلك بقوله :

"It is hardly law, for such regulations, in constant flux, are entirely ineffective as soon as the balance of power to which they correspond begins to waver".

انظر دى فيشر ، المرجع السابق ، صفحة ١٤٣ . وقد ألقى تقرير لجنة القانونيين التى أنشأها مجلس العصبة ، الضوء على الصفة الأساسية لهذه النظم القانونية الموضوعية حينما أشار إلى ماجرى عليه عرف الدول الكبرى فى القرن ١٩ :

"To establish true objectif law, true political status, the effects of which extend beyond the circle of contracting parties".

وهو تقرير وضع لتعريف نزع السلاح المفروض على جزر آلاند بمقتضى اتفاقية معاهدة باريس ١٨٥٦ .

(١٦) وتطبيقا لهذه الفكرة ظهرت دعوى مناطق النفوذ والمصالح وتم تبريرها بضرورة منع التنافس بين الدول الكبرى . وقد منع نظام الإنتداب والوصاية لأسباب إنسانية ضم هذه =

مشروطا أو غير مشروط : فقد يمنع الإتفاق إقامة التحصينات وقد يسمح بها ، وقد يتضمن تحريم كل أنواع المنشآت أو القوات العسكرية ، وقد يقتصر على بعض القيود ذات الأثر المحدود ، وقد يحرم تجنيد المتطوعين على الإقليم المنزوع السلاح ، غير ان هذا التحريم ليس شرطا أساسيا .
والغرض الرئيسى من إنشاء المناطق منزوعة السلاح هو منع الحروب والمنازعات المسلحة ، وبمعنى آخر تفادى ومنع ووقف كل ما من شأنه أن يمهد وقت السلم ويحرض على قيام العمليات العسكرية أو يسهلها (١٧).
ويتجه الرأى إلى إستمرار فرض هذه القيود وقت الحرب — وخصوصا ما تعلق منها باقامة التحصينات — إذا لم يرد النص صراحة على ذلك . فالدول التى تهتم بموضوع نزع السلاح تسعى عادة إلى تخفيض وتقييد التسلح وقت السلم ، وبالتالى فانها إذا لم تعلن عن نواياها بخصوص المنطقة المنزوعةالسلاح ، تفترض ترتيب آثار نزع السلاح وقت السلم فقط . غير اننا يجب أن نضع الهدف الذى تسعى الدول إلى تحقيقه من وراء إنشاء المناطق منزوعة السلاح موضع إعتبار ، وهذا الهدف يتلخص فى العمل على منع المنازعات المسلحة بصفة عامة سواء وقت السلم أو وقت الحرب . ويؤيد هذا الرأى ماورد فى بروتوكول جنيف وميثاق الراين من إعتبار مخالفات النظم القانونية للمناطق منزوعة السلاح أعمالا عدوانية غير مشروعة تساءل عنها الدول المعتدية .

أما نظم الحياد ، فقد تقررت أصلا لترتيب آثار معينة وقت الحرب . والإقليم المحايد هو إقليم التزمت فيه الدولة بالامتناع عن أى عمل من أعمال الحرب بصرف النظر عما إذا كان قد تقرر نزع سلاحه أم لا . وقد تضطر

=المناطق، وهدف النظامان إلى تحقيق وظيفة معينه تتلخص فى البعد بهذه المناطق عن التنافس السياسى ونزع سلاحها . ولهذا حرم عهد العصبة إقامة المنشآت العسكرية أو القواعد البحرية فى أقاليم إنتداب ب ، حـ . ويبيح ميثاق الأمم المتحدة فى المواد ٨٢ ، ٨٣ وجود المناطق الإستراتيجية فى اتفاقات الوصاية . ففى ٢ إبريل ١٩٤٧ أقر مجلس الأمن اتفاق وصاية وصف كل جزر المحيط الهادى التى كانت تحت الإنتداب اليابانى بأنها مناطق استراتيجية ووضعها تحت وصاية الولايات المتحدة . أنظر دى فيشر ، المرجع السابق ، صفحة ٢٠٤ .

(١٧) "Le but principal d'une zone démilitarisée proprement dite, est de parer à la guerre, de prévenir des conflagrations armées. Il s'agit d'éviter, d'interdire et de supprimer en temps de paix, les éléments, les établissements, les actes, susceptibles de provoquer, voire de faciliter les hostilités".

أنظر رفائيل إريك ، المرجع السابق ، صفحة ٦٠١ .

الظروف الدولة التى يتبعها هذا الإقليم إلى إتخاذ إجراءات تطبق عادة فى الأقاليم منزوعة السلاح حتى تمنع المخالفات المحتملة وتضمن تنفيذ التزاماتها الدولية . غير ان هذا لا يتعارض مع مشاركة أهالى الإقليم فى العمليات الحربية طبقاً للوائح التجنيد الإجبارى التى تقوم باصدارها الدولة صاحبة الولاية عليهم (١٨) .

ويتعين الرجوع إلى محتوى الإتفاقات والتسويات المختلفة لمعرفة الآثار المترتبة على تحييد منطقة من المناطق أو نزع سلاحها وهذه الإتفاقات هى المرجع الرئيسى لدراسة نية الأطراف المتعاقدة ومدى الإلتزامات المترتبة على تحييد أو نزع سلاح الإقليم . وقد تصدر هذه التسويات فى شكل معاهدات عدم إعتداء متبادل تتضمن أو لا تتضمن إلتزامات وضمانات أمن متبادلة . ويتوقف الوضع على ظروف كل حالة وعلى مدى رغبة الأطراف فى نزع سلاح جزء من الحدود المشتركة . فاذا ما اتفقت دولتان متجاورتان على ضمان أمن وسلامة منطقة معينة فانها تلتزم بمنع المنازعات المسلحة أو الحد منها فى إقليم معين . وللمناطق منزوعة السلا ح فضلا عن ذلك أهمية سياسية كبرى ، فهى تساعد على معرفة المعتدى وتسهل إدانته عن أعماله غير المشروعة ، وترتب قيام النظم الجماعية أو الإقليمية أو الأحلاف التى ترتبط الدولة بها ، باتخاذ الإجراءات اللازمة لوقف هذه الأعمال . كما تمهد المناطق منزوعة السلاح الطريق إلى نزع السلاح الشامل باعتبارها مناطق إلتزمت الدول بالإمتناع عن تسليحها سواء أكان ذلك بصفة مطلقة أو نسبية . فالمناطق منزوعة السلاح هى خطوة محلية سلمية فى سبيل الوصول إلى نزع السلاح الشامل الكامل .

قلنا أن الغاية من إنشاء المناطق منزوعة السلاح هى إقرار السلم والأمن بين دولتين أو أكثر ، ونورد هنا الملحوظات التالية :

أولا : قد تخضع المناطق المنزوعة السلاح لنظام معين يرد فى تسوية سياسية أو عسكرية قد لا تسندها الإعتبارات الجغرافية أو الإستراتيجية

---

(١٨) أنظر سيبرت ، المرجع السابق ، صفحة ٤١٧ ، ورفائيل إريك، المرجع السابق ، صفحة ٦٠٢ ، واستارك Introduction to international law, 6th ed. 1967. صفحة ١٠٩ وما بعدها وأنظر أيضا .
Birkenhead, International law, sixth edition, 1927, p. 51.

وإن كانت المصلحة الدولية العامة قد تقضى بتقريرها . ويتحقق ذلك فى مناطق الحدود المنزوعة السلاح ، فهى فى العادة مناطق صورية تنشأ بالإتفاق بين دولتين متجاورتين فى معاهدة ثنائية تعمل على تقوية وضمان السلم والأمن بينهما . ويتم بهذه الصورة إنشاء طريق سلمى يتكون من جزء من إقليم كل من الدولتين لمنع قيام المنازعات المسلحة بينهما أو الحد من آثارها إذا ما قامت. وقد تدفع بعض الإعتبارات السياسية إلى إنشاء المنطقة منزوعة السلاح على جزء من إقليم دولة واحدة ، ويرد النص عادة على مثل هذه الحالة فى إتفاق دولى عام . وسواء تم إنشاء المنطقة المنزوعة السلاح على جزء من إقليم دولة معينة أو على أقاليم كل من الدولتين المتجاورتين ، فان حقوق وواجبات نزع السلاح تترتب على عاتق كل منهما . وإن كان هذا لا يمنع تمتع المنطقة بأهمية خاصة لما قد يرتبط بها من إعتبارات دولية تدفع بعض الدول — غير الموقعة على أحكام الإتفاق — إلى الإعتراف بهذا الوضع ، بل وإلى ضمانه إذا ما ارتبطت مصالحها باستقرار السلم والأمن على هذا الإقليم .

ثانياً : وقد تضفى الإعتبارات الجغرافية أو الإستراتيجية أهمية خاصة على إقليم معين ، ويتم نزع سلاحه تحقيقاً للمصلحة العامة المشتركة لجماعة من الدول تتجاور جغرافيا ، أو مراعاة للمصلحة العامة للجماعة الدولية ككل . فبعض المناطق تتمتع بوضع جغرافى معين أدى فى الماضى ويؤدى فى الحاضر إلى إثارة التنافس الدولى ودعاوى التوازن الدولى . فالوضع الجغرافى لجزيرة أو لبرزخ أو لمضيق أو لنهر أو لجبل أو لمدينة أو إقليم معين قد تكون له أهمية جغرافية واستراتيجية عامة تفوق أهميته بالنسبة للدول المجاورة . ويتم نزع سلاح المنطقة أو تحييدها فى هذه الحالة بمقتضى إتفاق دولى عام . وقد يتعدى الأمر مجرد نزع السلاح ويتضمن الإلتزام بضمان سلامة المواصلات الدولية عبر هذا الإقليم . وترفض الدول الكبرى إذا ما تعلق الأمر بنزع سلاح جزء من إقليمها قبول أى قيود على حريتها فى التصرف . وقد تسعى على العكس إلى ممارسة صور الضغط المختلفة لتضمن لنفسها السيطرة على هذه المناطق أو إدخالها فى مناطق نفوذها . ويتحقق نزع السلاح فى هذه الأحوال عادة فى أقاليم الدول الصغرى التى قد لاتقبلها قسرا دائما ، وانما قد تسعى إليها كوسيلة تحافظ بها على أمنها وسلامتها فى مواجهة أطماع الدول الكبرى وتنافسها ، خصوصاً إذا وردت هذه القيود فى صورة قواعد ونظم دولية عامة وملزمة .

وتطبيقاً لما تقدم ، يمكننا التمييز بين نوعين رئيسين للمناطق منزوعة السلاح :

النوع الأول : مناطق الحدود منزوعة السلاح : ويندرج تحت هـذا النوع الصورتين التاليتين :

الصورة الأولى : مناطق الحدودمنزوعة السلاح بصفة دائمة لأهميتهاالعامة.

الصورة الثانيـة : مناطق الحدود منزوعة السلاح بصفة موقتة إلى أن يتم إيجاد تسوية سلمية لنزاع دولى .

النوع الثانى : المناطق منزوعة السلاح ذات الأهمية الخاصة .

وكثيرا ما تختلط هذه الصور فى العمل الدولى ، ويصعب التفرقة بينها ، غير أن هذه التفرقة موجودة وتستند إلى إعتبارات عدة توثر فيها وتتأثر بها فى نفس الوقت . ويلاحظ آن إنشاء المناطقمنزوعة السلاح فى كلا النوعين قد يكون نتيجة لتدويل إقليم معين .

المبحث الثانى

مناطق الحـدودمنزوعة السلاح

لا توجد قواعد دولية ملزمة تحكم إنشاء هذه المناطق وتعالج آثارها . وقد قدمت مجموعة من المشروعات استندت كلها على بعض المبادىء القانونية العامة ، كمبدأ المساواة وحق الحياد وتحريم العدوان ، غير أن هذه المناطق لم تتخذ دائما الأشكال التى وردت فى هذه المشروعات .

أولا : المشروعات الخاصة بمناطق الحدود منزوعة السلاح :

عالجت الأعمال التحضيرية الخاصة بنظم الأمن الدولى ، المناطق منزوعة السلاح باعتبارها وسيلة مانعة للحروب تودى إلى إقرار السلم والأمن الدولى وتحافظ عليه فى أقاليم معينة . فأوصت المادة التاسعة من إتفاق المساعدة المتبادلة لعام ١٩٢٣ الدول المتعاقدة بالعمل على إنشاء المناطقمنزوعة السلاح بالإشتراك مع مجلس عصبة الأمم عملا على تحقيق أحكام هذا الإتفاق .

وأشارت المادة التاسعة من بروتوكول جنيف الخاص بتسوية المنازعات بالطرق السلمية (١٩٢٤) إلى أهمية هذه المناطق فى منع الأعمال العدوانية(١٩). وتطلبت بطريقة غير مباشرة ضرورة إنشاء المنطقة منزوعة السلاح على جزء من أقاليم كل من الدول المعنية . ويذهب البعض (٢٠) إلى أن تفسير عبارة entre les Etats qui seraient également consentants الواردة فى هذه المادة لا يمنع إختلاف مساحة الإقليم المنزوع السلاح من دولة لأخرى . ويبرر هذا القول باختلاف مساحة أقاليم الدول والظروف المحيطة بكل منها . ويرى هذا البعض أيضاً أن إحالة المادة التاسعة على المناطق منزوعة السلاح الموجودة فعلا فى المجتمع الدولى ، لا تمنع الإتفاق على إنشاء كل المنطقة منزوعة السلاح على إقليم دولة معينة ، وإن كان يتطلب ضرورة الحصول على موافقة هذه الدولة ويعارض فكرة قسرها على نزع سلاح جزء من إقليمها . وقرر بروتوكول جنيف ضرورة إشراف نظام الأمن الموجود — وهو هنا عصبة الأمم — على المناطق منزوعة السلاح . ولم يتم تنفيذ هـذا البروتوكول (٢١) .

---

(١٩) "L'existence de zones démilitarisées étant de nature à prévenir les agressions et à en faciliter la détermination sans équivoques, conformément à l'art. 10 ci-dessous, l'établissement de pareilles zones est recommandé entre les Etats qui seraient également consentants, comme un moyen d'éviter une violation du Présent Protocole.

"Les zones démilitarisées déjà existantes en vertu de certains traités ou conventions, ou qui seraient établies à l'avenir entre Etats également consentants, pourront faire l'objet d'un contrôle temporaire ou permanent, organisé par le Conseil, à la demande et aux frais d'un ou de plusieurs Etats limitrophes".

وصرح مقرر الإتحاد البرلمانى الدولى: "On ne peut imaginer de meilleur moyen d'obtenir le sentiment de sécurité que de créer des barrières qui deviendront de plus en plus fortes avec le temps, et finiront par devenir absolument inviolables au fur à mesure qu'on apprendra à les accepter comme étant l'essence même du droit international".

أنظر إريك ، المرجع السابق ، صفحة ٦٠٦ وما بعدها .

(٢٠) ورد فى المذكرة التحضيرية للجنة التحكيم والأمن وفى تقرير اللجنة التالية للجمعية العامة للعصبة ما يلى :

"En ce qui concerne l'établissement des zones démilitarisées il a été reconnu de même que, si elles sont souvent de nature à donner aux nations intéressées un plus grand sentiment de sécurité, il n'en est pas toujours ainsi; ici encore tout dépend des circonstances".

أنظر إريك ، المرجع السابق ، صفحة ٦١٢ .

(٢١) المرجع السابق ، صفحة ٦١٢ .

وقام الإتحاد البرلمانى الدولى بدراسات عدة حول موضوع المناطق منزوعة السلاح . وفى سنة ١٩٢٣ قدم الجنرال سبيرز Spears إلى المؤتمر الثانى والعشرين للإتحاد تقريرا مفصلا عن هذه المناطق ، ورد فيه الإشارة إلى أهمية تقديم الضمانات الكافية وتوقيع الجزاءات الفعالة على كل من يخالف أحكام الإلتزامات الدولية . وتعرض لفائدة المناطق المنزوعة السلاح فى تسهيل تحديد الدولة القائمة بالعدوان . ودعى التقرير فى النهاية إلى تغيير نظام منطقة الراين من الحياد إلى نزع السلاح ، وهو ما عارضه الوفد الألمانى فى المؤتمر . وأصدر الاتحاد فى مؤتمره الثالث والعشرين — المنعقد فى أوتاوا وواشنطون عام ١٩٢٦ — توصية خاصة بضرورة قيام العصبة بانشاء المناطق منزوعة السلاح والإشراف عليها (٢٢) .

وتضمن مشروع النظام العام للمناطق منزوعة السلاح الذى قامت بوضعه لجنة خفض التسلح التابعة للعصبة مجموعة من الإلتزامات العامة تلتزم الدول التى ينزع سلاح جزء من إقليمها بمراعاتها وهى على التوالى :

١ — منع إقامة التحصينات وحشد أو جمع القوات العسكرية ، سواء أكان ذلك بصفة دائمة أو مؤقتة ، أو القيام بالمناورات العسكرية أو غيرها .

٢ — منع مرور الطائرات العسكرية أيا كانت جنسيتها فوق المنطقة منزوعة السلاح ومنع اتخاذ التسهيلات المادية للخدمة العسكرية .

٣ — يحافظ على الأمن فى هذه الأقاليم بواسطة قوات بوليسية غير

---

(٢٢) قرر المؤتمر إنشاء لجنة لدراسة وضع المناطق منزوعة السلاح ، وأصدر فى مؤتمر عام ١٩٢٦ التوصية التالية :

"L'Union Interparlementaire, rappelant les résultats bienfaisants, au point de vue de la paix, de l'établissement de zones neutres, et notamment du traité de 1817 entre les Etats-Unis d'Amérique et l'Empire Britannique, considérant que toute mesure tendant à éviter une prise de contact immédiat entre les forces militaires opposées écarteraient le danger d'incidents de frontière, et contribuerait à créer, de part et d'autre, un sentiment plus grand de sécurité qui rendrait possible une réduction importante des armements souligne l'importance toute particulière qui s'attacherait à l'organisation sous l'égide de la S.D.N., de zones démilitarisées sur des frontières exposées".

أنظر ، المرجع السابق ، صفحة ٦١٣ .

عسكرية تخضع لإشراف السلطات المدنية وتحدد إتفاقات خاصة عدد هذه القوات ومدى تسليحها .

٤ — يتعين إنشاء المنطقة منزوعة السلاح فى أراض كل من الدول المعنية مع وضع الإعتبارات الجغرافية وغيرها من الإعتبارات موضع إعتبار . وطالب المشروع فى النهاية بضرورة تنظيم الرقابة الجماعية على هذه المناطق ، وإعطاء عصبة الأمم سلطة تكوين لجنة عامة تختص بتطبيق وتفسير الإتفاقات الخاصة بالمناطق منزوعة السلاح ، كما تختص بالفصل فى المنازعات على أساس تقارير تقدمها لجان تحقيق تعمل بصفة دائمة أو مؤقتة فى الإقليم المنزوع السلاح .

ويمكننا أن نخلص من كل هذه المشروعات إلى تقرير القواعد التالية :

أولا : يشترط عند إنشاء منطقة الحدود منزوعة السلاح الحصول على موافقة الدولة التى ينزع سلاح جزء من إقليمها ، ويتعين إنشاء المنطقة فى أراضى كل من الدول الأطراف فى الإتفاقية مع تقدير الظروف الجغرافية والإتساع الإقليمى لكل من الدول المتعاقدة ، وذلك حتى لا تتحمل الدول ذات الإتساع الإقليمى المحدود قيودا وإلتزامات أشد قسوة من القيود التى ترد على الدول ذات الأقاليم الشاسعة جغرافيا . كما يلزم تقديم التعويض للدولة التى ترفض نزع سلاح جزء من إقليمها إذا ما تمتعت بحدود جغرافية يصعب اختراقها .

ثانيا : السيادة للدولة صاحبة الولاية على الإقليم منزوع السلاح ، وتلتزم الأخيرة — ونظرا لأخذ المشروعات السابقة بمبدأ نزع السلاح الشامل — بالإمتناع عن الإحتفاظ بقوات عسكرية أو إقامة المنشآت العسكرية سواء بصفة مؤقتة أو دائمة على الإقليم منزوع السلاح . وهذا لا يمس بحق الدولة فى الدفاع عن هذه المناطق إذا ما وقع إعتداء عليها .

ثالثا : ضرورة اخضاع مناطق الحدود منزوعة السلاح لرقابة وإشراف دوليين ، وتتمتع منطقة الحدود منزوعة السلاح بالأهمية إذا ما إرتبطت المصلحة الجماعية الدولية بمصلحة الدول المتعاقدة حتى ولو تم ذلك بطريق غير مباشر . وتظهر الأهمية الدولية للمنطقة منزوعة السلاح حالة ما إذا اعترفت الدول بالنظام المقرر لها وقيامها بضمانه صراحة سواء فى شكل

التزام جماعى يصدر عن مجموعة معينة من الدول ، أو فى إتفاق جماعى يعقد تحت إشراف نظام الأمن الجماعى .

رابعاً : ترتب مناطق الحدود منزوعة السلاح آثارها القانونية وقت السلم ووقت الحرب (٢٣) .

أولا : مناطق الحدود منزوعة السلاح بصفة دائمة :

وتتحكم فى إنشاء هذه المناطق مجموعة من الإعتبارات السياسية والعملية . والأمثلة عليها كثيرة فى العمل الدولى :

١ — قررت المادة ٩٢ من معاهدة فيينا إلحاق أقاليم شابليه وفوسينى والمنطقة الشمالية من السافوا بنظام الحياد السويسرى .

٢ — اعتبرت معاهدة Rush–Bagot agreement الموقعة فى ٢٠ إبريل ١٨١٨ بين أنجلترا والولايات المتحدة منطقة البحيرات الكبرى التى تفصل كندا عن الولايات المتحدة منطقة منزوعة السلاح .

٣ — ألزم إتفاق أول مارس ١٨٩٤ الخاص بالمحافظة على السلم على الحدود بين ممتلكات بريطانيا فى آسيا والصين الدولتين الموقعتين بمنع إقامة التحصينات العسكرية فى منطقة تمتد مسافة ١٠ أميال على جانبى الحدود بينهما .

---

(٢٣) رغم أن توصية الاتحاد البرلمانى الصادرة عام ١٩٢٥ لم تتعرض لوضع المناطق منزوعة السلاح وقت الحرب ، إلا أنها قررت :

"La S.D.N. doit s'interposer entre les parties et déclarer que quiconque viole une zone démilitarisée établie entre elles, se rend coupable d'un crime international, le monde entier étant à même de constater la transgression commise".

ولا يعنى تقرير القواعد السابقة أن الفقه التقليدى قد استقر على الأخذ بقواعد محددة تحكم وضع مناطق الحدود منزوعة السلاح فقد ورد فى تقرير لجنة خفض التسلح المشتركة الذى رفضت فيه المذكرة التى قدمها اللورد سيسيل والتى ضمنها مشروعا منفصلا لنظام المناطق منزوعة السلاح وآثارها القانونية ما يلى :

"Une zone démilitarisée n'est à proprement parler, qu'un no man's land que les deux parties, s'engagent à respecter et c'est en dernier ressort de la bonne foi des pays limitrophes qui dépend la non–violation de cette zone. Au point de vue pratique , cette zone est donc sans action en tant que barrière militaire. Elle peut tout au plus servir à avertir chaque partie des intentions hostiles de l'autre et à diminuer les chances de collision par l'absence de contact".

٤ — انشأت معاهدة ٢٦ أكتوبر التى عقدت بين النرويج والسويد منطقة منزوعة السلاح بينهما التزمت الدولتان بموجبها بازالة القواعـــد الموجودة (٢٤) . واستخدمت المعاهدة تعبير المنطقة المحايدة للإشارة إلى المنطقة المنزوعة السلاح رغبة فى إبراز خاصية النظام بوصفه التزاما دائما ومستمرا . فقد قررت المعاهدة منع الإنسحاب أو التحلل من آثار الإتفاق إلا بتراضى الدولتين ، واقتصرت على إنشاء مجموعة من الإلتزامات المتبادلة لا تنصرف آثارها إلى الدول غير الأطراف فيها إلا إذا إعترفت بها وضمنتها . فالمعاهدة أنشأت ، فى الواقع ، منطقة منزوعة السلاح بين الدولتين (٢٥) .

٥ — منعت المواد ٤٢ ، ٤٣ ، ١٨٠ من إتفاقات فرساى ألمانيا من إقامة التحصينات على الضفة الشرقية لنهر الراين ، وألزمت ألمانيا بالتالى بنزع سلاح جزء من إقليمها . غير أن هذه الاتفاقات لم تتعرض للوضع القانونى لقوات الإحتلال كما أنها لم تنص على منع بدء العمليات الحربية على هذا الإقليم . ونزع سلاح الضفة الشرقية بهذا الشكل هو صورة غير كاملة للمناطق منزوعة السلاح التى ترتب فى العادة إلتزام الأطراف بمجموعة من الواجبات المتبادلة حتى لو تم إنشاء المنطقة منزوعة السلاح على إقليم دولة واحدة . وهو ما دفع الإتحاد البرلمانى إلى محاولة تغيير النظام الموضوع

---

(٢٤) نصت المعاهدة على ما يلى : "il sera établi des deux côtés de la frontière commune un territoire (zone neutre) qui jouira des avantages d'une neutralité perpétuelle".

(٢٥) فهى منطقة منزوعة السلاح تعتبر محايدة وقت الحرب بين الدولتين ، وتنص المادة الأولى فى فقرتها الرابعة والخامسة :

"La neutralité de la dite zone sera complète. Il sera donc défendu à chacun des deux Etats de faire dans cette zone des opérations de guerre, de s'en servir comme point d'appui ou comme base d'opérations de ce genre, et d'y faire stationner (sauf exception prévue par l'art.6) ou concentrer des forces militaires armées sauf celles qui pourraient être nécessaires pour le maintien de l'ordre public ou pour porter secours en cas de sinistre. Si, dans l'un des Etats, il existe, ou si plus tard il y est construit des chemins de fer passant par une partie de la zone neutre de cet Etat dans une direction essentiellement parallèle à l'axe longitudinal de celle-ci, les présentes dispositions ne s'opposeront pas à l'emploi de ces chemins de fer pour les transports militaires de passage. Elles ne s'opposeront pas non plus à ce que des personnes domiciliés dans la partie de zone de l'un des Etats et qui appartiennent à l'armée ou à la flotte, s'y réunissent pour être dirigées sans retard hors de la zone".

لهذا الإقليم إلى أحد الأشكال المعروفة للمناطق منزوعة السلاح .

ثانيا : مناطق الحدود منزوعة السلاح بصفة مؤقتة :

وتترتب عادة على إتفاقات الهدنة ، وهي إتفاقات تتم بين حكومات الدول المتحاربة لوقف العمليات العسكرية مؤقتا خلال فترة معينة ، وتفيد إمكان إستئناف القتال بعد انتهاء هذه الفترة . واتفاقات الهدنة إتفاقات لها طبيعة سياسية ، ولا يترتب عليها انتهاء حالة الحرب وإن نتج عنها وقف القتال الدائر على طول الجبهة من الناحيتين . واتفاقات الهدنة قد تكون عامة أى تقضى بوقف جميع العمليات العسكرية وقد تكون جزئية أو محلية خاصة بقوات معينة أو بمناطق محددة . وتقوم الحكومات وقادة الجيوش بعقد الهدنة العامة ، فى حين يقوم القادة العسكريون بعقد إتفاقات الهدنة المحلية . وتشمل إتفاقية الهدنة كل الوحدات الموضوعة تحت قيادة القائد العسكرى الذى يشارك فى عقد الإتفاق .

والإتجاه الحديث فى الفقه الدولى يميل إلى معالجة الهدنة العامة بوصفها طريقة لإنهاء الحرب من الوجهة الفعلية de facto يتبعها ويؤكدها عقد معاهدة صلح نهائية . ويتوقف ذلك على نية الأطراف المتعاقدة . والهدنة عادة تمهد لإجراء مفاوضات التسليم أو الصلح . واذا ما تعذر إجراء المفاوضات السلمية الرسمية فان الحد الفاصل بين وقف العمليات الحربية وبين إنهاء حالة الحرب يصعب تقديره . وقد استخدمت الأمم المتحدة لفظ truce للتعبير عن الهدنة التى فرضها مجلس الأمن فى فلسطين (مايو — يونيو ١٩٤٨) . ويقصد به وقف العمليات الحربية بطريقة أقل فى الآثار من تعبير هدنة Armistice .

وتتضمن إتفاقات الهدنة كقاعدة عامة البنود الخاصة بانشاء مناطق محايدة أو مناطق منزوعة السلاح تقع بين خطوط القوات المحاربة lines of demarcation لمنع أى نوع من أنواع الإشتباكات العسكرية . ويحرم دخول هذه المناطق على كل من له علاقة بالقوات المحاربة إلا إذا كان ذلك بقصد التفاوض أو إذا ما تم تطبيقا لإتفاق سابق خاص بجمع جثث الموتى والجرحى . وقد يكتفى بتحديد خط بدلا من تعيين منطقة فى أحوال وقف إطلاق النار وتحدد المنطقة المحايدة أو المنزوعة السلاح أو الخط على الخرائط .

وقد يتعين على أحد الأطراف أو كليهما الإنسحاب من بعض المناطق التى يحتلونها أو يقيمون فيها تسهيلا لإنشاء المنطقة المحايدة أو المنزوعة السلاح (الهدنة بين اليابان وكوريا ١٩٠٥ وبين مصر وإسرائيل عام ١٩٤٩) ويلزم تحديد وسيلة الإتصال بين القوات المحاربة خلال الهدنة . ونظرا لإستمرار حالة الحرب بين الدول المحاربة خلال فترة الهدنة ، ونظرا لأن تحركات أهالى الأقاليم التى تحتلها القوات المحاربة وأهالى المناطق المحايدة والمنزوعة السلاح قد تتسبب فى تسهيل عمليات التجسس ، تلتزم الأطراف المتحاربة بتحديد القيود التى ترد على تحركات المدنيين فى إتفاقية الهدنة . فاذا أغفلت الإتفاقية التعرض لوضع أهالى هذه المناطق ، حق لكل طرف إيجاد الحل بطرقه الخاصة وتبعا لمصالحه الذاتية فى المنطقة الخاضعةلسيطرته[1] .

ولا يجوز لدولة محاربة خرق الهدنة التى إلتزمت بها وإلا تحملت تبعة المسئولية الدولية عن أعمال قواتها العسكرية . وإذا ما ثبت أن خرق الهدنة كان نتيجة لأعمال قواتها الميدانية بدون تصريح سابق من الدولة فانالمسئولية تنصب فى هذه الحالة على الأفراد الذين أمروا بها وجاز توقيع العقاب عليهم ، والمطالبة بالتعويض عن الخسائر التى تسببوا فيها . ويعامل الجنود الذين يخالفون أحكام الهدنة معاملة أسرى ويتحمل قائدهم بالمسئولية عن أعمالهم غير المشروعة . أما الجندى الذى يقوم بعمل عدائى دون أمر من قائده ، فانه يسلم إلى هذا القائد ليوقع عليه العقاب اللازم . ولا يمكن الدفع بهذه المخالفات لتبرير استئناف الأعمال الحربية إلا إذا كان تصرف هؤلاء الأفراد محل رضاء من حكومتهم . فاذا ثبت عجز الطرف الآخر عن عقابهم أو وقف أعمالهم ، كان للطرف الآخر — وبعد احتجاج معقول — استئناف العمليات الحربية . فمخالفة أحكام الهدنة من جانب أحد الأطراف يعطى للطرف الآخر الحق فى التحلل منها ، وفى حالة الضرورة له أن يستأنف العمليات الحربية مباشرة رغم أن إتفاقية الهدنة قد تتضمن النص على تحديد فترة بين وقف العمليات الحربية واستئنافها . ويتعين لذلك أن تكون المخالفات على قدر من الجسامة يبرر التحلل من احكام الإتفاق .

ويعتبر قيام المحارب باستئناف العمليات الحربية ومهاجمته الطرف الآخر دون أن يعطيه فترة للإستعداد — فى غير الأحوال السابقة — جريمة دولية (المادة ٤٠ إتفاقية لاهاى) ، غير أن وجود الهدنة من جهة أخرى لا يعنى إهمال الدولة إتخاذ الحيطة والحذر الكافى واستكمال استعداداتها الحربية كما

لا يعنى كشف أقاليمها أمام العدو بطريقة تمكنه من توجيه الضربات إليها .

أولا : اتفاقات الهدنة بين الدول العربية وإسرائيل:

أخذت هذه الإتفاقات بالأحكام العامة السابق التعرض لها بطريقة غير مباشرة ، على التفصيل التالى :

أولا : تقرر إتفاقية الهدنة بين مصر وإسرائيل الموقعة فى ٢٤ فبراير ١٩٤٩ فى المادة الثامنة إنشاء نوعين من المناطق هما على التوالى :

(أ) المنطقة المنزوعة السلاح :

١ ــ تجرد من السلاح المنطقة التى تشمل قرية العوجا وجوارها كما هى محددة فى البند ٢ من هذه المادة ، ويحظر حظرا تاما وجود أية قوات مسلحة مصرية أو إسرائيلية فيها . ويكون رئيس لجنة الهدنة المشتركة المشكلة وفقاً للمادة العاشرة من هذا الإتفاق ومراقبو الأمم المتحدة الملحقون باللجنة مسئولين عن تأكيد تنفيذ هذا البند تنفيذا تاما .

٢ ــ تحدد المنطقة المجردة من السلاح كما يلى : من نقطة واقعة على الحدود المصرية الفلسطينية على بعد خمسة كيلو مترات إلى الشمال الغربى من تقاطع طريق رفح العوجا وخط الحدود ، جنوبا شرقيا إلى خشم الممدود ثم جنوبا غربيا إلى نقطة واقعة على الحدود المصرية الفلسطينية على بعد خمسة كيلو مترات إلى الجنوب الشرقى من تقاطع الخطوط الحديدية القديمة وخط الحدود ، ومنها يرتد فى إتجاه شمالى غربى على طول خط الحدود المصرية الفلسطينية إلى نقطة الإبتداء .

٣ ــ على الجانب المصرى من خط الحدود تجاه منطقة العوجا لا يجوز لأية مواقع دفاعية مصرية أن تكون أقرب إلى العوجا من القصيمة وأبوعجيلة.

٤ ــ لايجوز لأية قوات عسكرية على الإطلاق أن تستخدم طريق طابة القصيمة العوجا بقصد دخول فلسطين .

٥ ــ إن تحركات القوات المسلحة التابعة لأى من فريقى هذا الإتفاق إلى أى جزء من المنطقة المحددة فى البند (٢) من هذه المادة لأى غرض من

الأغراض أو عدم تقيد أى من الفريقين بأى من الأحكام الأخرى الواردة فى هذه المادة ، تشكل عندما يثبتها ممثلو الأمم المتحدة خرقا صريحا لهـذا الإتفـاق .

(ب) منطقـة الأمن :

أنشأت هذه الإتفاقية ما يمكن لنا تسميته بمنطقة الأمن فتنص المادة السابعة منها على ما يلى :

« بند ٣ » فى منطقة الجبهة الغربية الواقعة تحت السيطرة المصرية لا يمكن الإحتفاظ إلا بقوات دفاع مصرية . ويجب سحب جميع القوات المصرية الأخرى من هذه المنطقة إلى نقط أو نقاط لاتتعدى العريش — أبو عجيلة شرقا .

« بند ٤ » فى منطقة الجبهة الغربية الواقعة تحت السيطرة الإسرائيلية لايمكن الإحتفاظ إلا بقوات دفاع إسرائيلية تتمركز فى المستعمرات . ويجب سحب جميع القوات الإسرائيلية الأخرى من هذه المنقطة إلى نقطة أو نقاط من الخط المحدد فى البند ٢ ٪أ من مذكرة ١٣ نوفمبر ١٩٤٨ حول تطبيق قرار مجلس الأمن الصادر فى ٤ نوفمبر ١٩٤٨ .

وقد حدد الملحق ٣ من الإتفاقية قوات الدفاع ومنع الإحتفاظ ، فى المناطق التى يسمح فيها بوجود قوات الدفاع ، بأية مطارات عسكرية أو ساحات طيران أو ساحات هبوط أو أية منشأت عسكرية أخرى . كما منع قيام أو هبوط أية طائرات عسكرية إلا فى الحالات الطارئة . ومنع أيضا إقامة أية قواعد بحرية أو دخول السفن الحربية فى المياه الإقليمية الملاصقة لتلك المناطق . وفيما يتعلق بالقوات البرية قرر الملحق — وبعد أن حدد هذه القوات — أن إستخدام الوحدات الإدارية اللازمة لها يجب أن توافق عليها لجنة الهدنة المشتركة .

(حـ) الرقابة الدوليـة :

أخذت الإتفاقية بضرورة تحقيق الإشراف والرقابة الدولية فقررت تكوين لجنة هدنة مشتركة تتألف من سبعة أعضاء يعين ثلاثة منهم كل من

فريقى هذا الإتفاق ، ويكون رئيسها رئيس أركان مراقبة الهدنة التابعة للأمم المتحدة أو أحد كبار الضباط من هيئة المراقبين فى تلك المنظمة يعينه رئيس الأركان المذكور بعد التشاور مع فريقى هذا الإتفاق (المادة ١٠/أ) . وفى المسائل التى تنطوى على تقرير مبدأ يلجأ إلى لجنة خاصة تتألف من رئيس أركان هيئة مراقبة الهدنة التابعة للأمم المتحدة وعضو واحد من كل من الوفدين المصرى والإسرائيلى إلى مؤتمر الهدنة فى رودس أو غيره من كبار الضباط ، وتكون قرارات هذه اللجنة الخاصة نهائية فى جميع هذه المسائل (المادة ١٠/٤) ويكون للجنة سلطة استخدام مراقبين من بين المنظمات العسكرية التابعة للفريقين أو من عسكرى هيئة مراقبة الهدنة التابعة للأمم المتحدة ، أو كلتا الجهتين ، بالعدد الذى يعتبر ضروريا للقيام بمهماتها . وفى حالة استخدام مراقبى الأمم المتحدة لهذه الغاية فانهم يظلون تحت قيادة رئيس أركان هيئة مراقبة الهدنة التابعة للأمم المتحدة. أما المهمات ذات الطابع الخاص أو العام التى تسند إلى مراقبى الأمم المتحدة ، الملحقين بلجنة الهدنة المشتركة فتكون خاضعة لموافقة رئيس أركان الأمم المتحدة أو ممثله المعين فى اللجنة ، أيهما كان متوليا رئاستها . ولنا على هذه الإتفاقية الملحوظات التاليـــة :

أولا : أن إتفاقية رودس وقد ألزمت كلا الفريقين باحترام توصيـــة مجلس الأمن بعدم اللجوء إلى القوة العسكرية فى سبيل تسوية القضية الفلسطينية والذى دعا إلى إقرار الهدنة لدرء الخطر الذى يهدد السلم فى فلسطين قد ربطت بين إنشاء المنطقة المنزوعة من السلاح وبين تحقيق السلم والأمن الدولى (المادة ١٢) .

ثانيا : أن لكل من الفريقين السيطرة على الأراضى الموجودة تحت يده ، ولا يجوز لأى فئة من القوات البرية أو البحرية أو الجوية ، العسكرية أو شبه العسكرية التابعة لأى من الفريقين ، بما فى ذلك القوات غير النظامية ، أن ترتكب أى عمل عدائى ضد الفريق الآخر ، أو ضد المدنيين فى الأراضى التى يسيطر عليها الفريق الآخر (المادة ٢/٢) . غير أن خط الهدنة لا يجب أن يفسر بأنه حد سياسى أو إقليمى ، وقد جرى تحديده دون أى مساس بحقوق أى من فريقى الهدنة أو مطالبه أو مواقفه فيما يتعلق بالتسوية النهائية لقضية فلسطين ، وإنما الغاية الأساسية منه هى تحديد الخط الذى لا يجوز أن تتخطاه القوات المسلحة التابعة لكل من الفريقين . ويعنى ذلك أن السيادة

على الأجزاء التى لا تدخل فى الحدود المصرية يتوقف تقريرها على التسوية النهائية لقضية فلسطين . وتقيد مصر فى إتخاذ الإجراءات العسكرية اللازمة فى مناطق الدفاع وهو قيد على حريتها فى التصرف فى حين لا يرد هذا القيد على إسرائيل لأن كل هذه المناطق تخرج عن الأقاليم التى قررها قرار التقسيم الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة ١٩٤٧ . وبالتالى فهى تلتزم بقيود على حريتها فى التصرف فى أقاليم لا تخضع أصلا لسيادتها طبقاً لهذا القرار.ا

ثالثا : أن الإتفاقية فرقت بين منطقتين :

(١) المنطقة الأولى وأخذت فيها بنظام نزع السلاح الشامل .

(٢) المنطقة الثانية وأخذت فيها بنظام نزع سلاح جزئى ، مبقية لكل من الطرفين الحق فى الإحتفاظ بقوات دفاع لا تتعدى الحدود التى يحددها الملحق ٣ من الإتفاقية ولهذا أطلقنا عليها وصف منطقة الأمن .

رابعا : قررت الإتفاقية إشراف الأمم المتحدة — أى الجماعة الدولية التى أصدرت القرار بعدم اللجوء إلى القوة — على تنفيذ أحكام هذه الإتفاقية سواء باشراك مندوبها فى عضوية لجنة الهدنة المشتركة أو بوضع مراقبين للإشراف على تنفيذ أحكام الإتفاقية أو عن طريق التقارير التى تلتزم لجنة الهدنة المشتركة بارسالها إلى الأمين العام للأمم المتحدة (المادة ١٠ / ٩) . ولممثلى الأمم المتحدة مراقبة تحركات القوات المسلحة التابعة لأى من فريقى هذا الإتفاق إلى أى جزء من أجزاء المنطقة المجردة من السلاح ، وأى مخالفة لأحكام المادة الثامنة تشكل عندما يثبتها ممثلو الأمم المتحدة خرقا صريحا لهذا الإتفاق (المادة ٨) . كما تحال المطالب أو الشكاوى التى يتقدم بها أى من الفريقين والمتعلقة بتطبيق هذا الإتفاق إلى لجنة الهدنة المشتركة بواسطة رئيسها . وتتخذ اللجنة بشأن جميع هذه المطالب أو الشكاوى ، الإجراءات التى تراها مناسبة وذلك بواسطة أجهزة المراقبة والتحقيق لديها ، بغيـــة الوصول إلى تسوية عادلة مقبولة من الطرفين .

وهذا وقد تضمنت إتفاقات الهدنة بين لبنان والأردن وسوريا من جهة وإسرائيل من جهة أخرى نصوصا تتشابه مع النصوص السابق الإشارة إليها :

ثانيا : إتفاقية الهدنة بين لبنان وإسرائيل (٢٣ مارس ١٩٤٩) ربطت

بين خط الهدنة والحدود الدولية بين لبنان وفلسطين وقررت الإكتفاء بوضع قوات دفاعية فقط على جانبي الحدود .

ثالثا : إتفاقية الهدنة بين الأردن وإسرائيل (٣ إبريل ١٩٤٩) حددت المادة الخامسة من الإتفاق خط الهدنة بينهما وقررت إنشاء منطقة أمن على جانبي خطوط الهدنة تقتصر القوات العسكرية للفريقين فيها على قوات الدفاع فقط فى المناطق الممتدة عشرة كيلو مترات على كل جانبي خطوط الهدنة ، إلا حيث يكون ذلك متعذرا بسبب الإعتبارات الجغرافية ، كما هى الحال فى أقصى الطرف الجنوبى من فلسطين والمنطقة الساحلية . وحدد الملحق رقم ٢ من الإتفاقية عدد القوات المسموح بها .

رابعا : إتفاقية الهدنة بين سوريا وإسرائيل (٢٠ يوليو ١٩٤٩) تحدد فى المادة الخامسة خط الهدنة بين القوات المسلحة الإسرائيلية والسورية والمنطقة المجردة من السلاح بغية الفصل بين القوات المسلحة التابعة للفريقين بصورة تؤدى إلى التقليل من إحتمال الإحتكاك والتصادم ، وتؤمن فى الوقت ذاته بصورة تدريجيـة عودة الحياة المدنية الطبيعية فى المنطقة المنزوعة السلاح ، دون أن يؤثر ذلك فى التسوية النهائية . وقررت أنه حيث يطابق خط المهادنة خط الحدود الدولية بين سورية وفلسطين ، فان خط الهدنة يتبع خط الحدود ، وحيث لا يكون خط الهدنة مطابقاً لخط الحدود الدولية بين سورية وفلسطين ، فان المنطقة الواقعة بين خط الهدنة وخط الحـدود تعتبر منطقة مجردة من السلاح ريثما تتم تسوية الحدود نهائيا بين الفريقين . وتكون هذه المنطقة محرمة تماما على القوات المسلحة للفريقين ولا يجوز القيام فيها بأى نشاط من جانب القوات العسكرية أو شبه العسكرية . وأى تقدم من جانب هذه القوات إلى داخل أى جزء من المنطقة المنزوعة السلاح يشكل خرقا صريحا لهذا الإتفاق عندما يثبته ممثلو الأمم المتحدة . ومراقبو الأمم المتحدة ورئيس لجنة الهدنة مسئولون عن تنفيذ أحكام هذا الإتفاق ، وللأخير أن يسمح بعودة المدنيين إلى القرى والمزارع فى المنطقة المجردة من السلاح واستخدام أعداد محدودة من رجال الشرطة المدنيين المحليين فى المنطقة لصيانة الأمن الداخلى . كما قرر البند ٦ من هذه المادة إقامة منطقة أمن على كل من جانبي المنطقة المجردة من السلاح يحتفظ فيها بقوات دفاعية فقط طبقاً لتحديد القوات الدفاعية الوارد فى الملحق الرابع من هذا الإتفاق .

والملحوظات التى سبق لنا إبداؤها عند معالجة — إتفاقية الهدنة بين مصر وإسرائيل يمكن أيضا أن تتكرر هنا لأن الإلتزامات المترتبة على هذه الإتفاقات تقريبا واحدة .

ثانيا : اتفاقية الهدنة الكورية ٢٧ يوليو ١٩٥٣ :

وقد كانت اتفاقية الهدنة الكورية التى قامت بانشاء منطقة منزوعة السلاح على جانبى خط الهدنة أكثر تحديدا وإيضاحا من الإتفاقات السابقة .

أولا : قررت الإتفاقية إنشاء منطقة منزوعة السلاح على خط الهدنة العسكرى تمتد لمسافة ٢ كيلو متر على كل من الجانبين وذلك لمنع الإشتباكات بين الأطراف المتنازعة :

"A Demilitarized Zone shall be established as a buffer zone to prevent the occurence of incidents which might lead to a resumption of hostilities".

ثانيا : قررت الإتفاقية فتح نهر الهان الفاصل بين القوات المتحاربة للملاحة المدنية فقط فى الأماكن التى يتحكم فيها كل طرف فى جانب منه (المادة ٥) ، كما منعت القيام بأى أعمال عدائية داخل أو من أو ضد المنطقة المنزوعة السلاح (المادة ٦) . ومنعت، دخول الأفراد — مدنيين أو عسكريين — الموجودين فى المنطقة المنزوعة السلاح الأراضى الموجودة تحت سيطرة أى من الفريقين إلا بناء على تصريح قائد الإقليم الذين يرغبون فى دخوله (المادة ٨) . كما منعت دخول الأفراد سواء أكانوا مدنيين أم عسكريين المنطقة المنزوعة السلاح باستثناء رجال الإدارة المدنية والإغاثة والأشخاص المسموح لهم بذلك بصفة خاصة (المادة ٩) ، ويقوم قائد كل منطقة بتحديد هؤلاء الأشخاص الذين لا يجب أن يزيد عددهم على الألف . ويسمح لرجال الأمن بحمل السلاح كما تقرره لجنة الهدنة العسكرية ويحرم على غيرهم حمله إلا إذا سمحت لهم بذلك لجنة الهدنة العسكرية (المادة ١٠) . وتضمنت المادة ١١ النص على حرية الحركة داخل المنطقة منزوعة السلاح للجنة الهـــدنة العسكرية ولجنة المراقبة المحايدة ومساعديها الخ . وقررت المادة ١٣/ ٩ السماح للأطراف بانشاء وتشغيل والمحافظة على مطار فى الجزء الذى يخصهم من المنطقة المنزوعة السلاح بجوار مقر لجنة الهدنة المشتركة ، وذلك لأعمال تحددها هذه اللجنة . والتزم الطرفان فى المادة ١٣ باحترام قواتهما البرية

للمنطقة المنزوعة السلاح ولأقاليم كوريا الواقعة تحت السيطرة العسكرية لأى من الطرفين . وألزمت المادة ١٥ القوات البحرية التابعة للفريقين باحترام المنطقة الملاصقة للمنطقة المنزوعة السلاح والمنطقة الموجودة تحت السيطرة العسكرية لأى من الطرفين وعدم فرض حصار على شواطئها . كما تضمنت المادة ١٦ الزام القوات الجوية بنفس الإلتزام. وألزمت المادة ١٧ الأطراف المتعاقدة باحترام هذا الإتفاق وبالتعاون مع لجنة الهدنة العسكرية ولجنة المراقبة المحايدة فى سبيل تنفيذه والمحافظة على نصوصه وبنوده .

ثالثا : المراقبة الدولية : وإختصت لجنة المراقبة المحايدة المكونة من مندوبين عن الدول المحايدة بالإشراف على ، وبملاحظة وتفتيش وتحقيق مخالفات هذه الإتفاقية وتقديم تقرير عن النتيجة للجنة الهدنة العسكرية . وقد قررت الإتفاقية إنشاء هذه اللجنة من الدول المحايدة نظرا لأن الأمم المتحدة كانت أحد طرفى النزاع .

ثالثا : إتفاقية جنيف ١٩٥٤ الخاصة بفيتنام :

وتتشابه أحكامها مع أحكام الإتفاقات السابقة .

المبحث الثالث

المناطق المنزوعة السلاح ذات الوضع الخـــاص

وهى مناطق عملت الجماعة الدولية على عقد إتفاقات تحكم وضعها القانونى منعا للتنافس الدولى وتحقيقا للمصلحة العامة الدولية . والأمثلة عليها كثيرة فى العمل الدولى :

أولا : أعطى إتفاق ٩ فبراير لسنة ١٩٢٠، الذى وقعت عليه كل من أمريكا وإنجلترا والدانمرك والسويد ، للنرويج حق السيادة على مناطق اسبتزيورج القطبية مع تقييدها بمنع إقامة أو السماح باقامة المنشآت العسكرية (المادة التـــــاسعة) . فهى منطقة منزوعة السلاح وإن لم تقع على الحدود الجغرافية للدول المعنية . وأيضا الإتفاق الخاص بتراس Thrace

الموقع فى ٢٤ يوليو سنة ١٩٢٣ بين بريطانيا وفرنسا وإيطاليا واليابان وبلغاريا ورومانيا والدولة الصربية وتركيا . والإتفاق الخاص بطنجة — بين فرنسا وإنجلترا وأسبانيا — وكلها إتفاقات تتطلب موافقة كل الدول المعنية على إجراء أى تغيير فى وضعها القانونى نظرا للإرتباط الموجود بين صالح الجماعة الدولية الموقعة على الإتفاق وبين هذه المناطق .

ثانيا : قررت المادة ٢٢ من عهد العصبة إعتبار أقاليم إنتداب ب ، حـ مناطق منزوعة السلاح عندما نصت على منع إقامة التحصينات والقواعد العسكرية أو تعليم المواطنين تعليما عسكريا (٢٦) . والواقع أن هذه المادة تهدف أساسا إلى منع أهالى هذه الأقاليم من الوصول إلى درجة من التقدم والمعرفة تسمح لهم بتهديد مصالح الدولة المنتدبة عسكريا .

ثالثا : وضعت إتفاقية عام ١٩٢١ ، والتى عقدت بين فنلندا وألمانيا والدانمرك وأستراليا وبريطانيا وليتوانيا وبولندا والسويد ، حدا للخلاف بين فنلندا والسويد وروسيا حول جزر آلاند ، وإعترفت بسيادة فنلندا على هذه الجزر مع تقييد حريتها فى العمل فى موضوعات معينة . فقد قررت المادة الخامسة من هذه الإتفاقية أن هذه الأقاليم تصبح محايدة حالة الحرب . وهو ما يفيد إعتبارها منطقة منزوعة السلاح استنادا إلى أن عنـــوان الإتفاق هو La non-fortification des iles et de leur neutralisation وإن كان نزع سلاحها نسبيا لتمتع فنلندا بحق وضع قوات مسلحة تحددها احتياجات نظامها العام وأمنها وسلامتها (المادة ٤ /٢) . وإلتزمت فنلندا باتخاذ الإجراءات اللازمة للدفاع عن المنطقة حالة الحرب بوصفها الدولة صاحبة السيادة . وفى سنة ١٩٣٩ وضع لهذه الجزر نظام يجمع بين الحياد وبين نزع السلاح ، وتقرر عام ١٩٤٧ أن تبقى منزوعة السلاح .

رابعا : الممرات المائية :

١ — المضايق : وقد دفع إلى إعتبارها هى والمناطق المجاورة لها أقاليم منزوعة السلاح الرغبة فى تأكيد وضمان حرية المرور فيها . فقد قـــررت

---

(٢٦) "L'interdiction d'établir des fortifications ou des bases militaires ou navales et de donner aux indigènes une instruction militaire".

إتفاقية ١٣ يوليو ١٨٤١ غلق مضايق البوسفور والدردنيل فى وجه السفن الحربية أيا كانت جنسيتها وأعلن السلطان فى هذه الإتفاقية عزمه على إحترام هذا المبدأ طالما لم يكن طرفا فى الحرب ، كما إلتزمت الدول الأخرى الموقعة باحترامه .

وتجدد هذا الإتفاق مع إدخال بعض التعديلات فى ٣ مارس ١٨٥٦ ، وفى معاهدة لندن تقرر إعطاء السلطان رخصة فتح المضايق وقت السلم للسفن الحربية التابعة للدول الصديقة والمتحالفة إذا وجد السلطان ضرورة هذا الإجراء لحماية معاهدة ١٨٥٦ .

وتقرر فى معاهدة سيفر الأخذ بحرية الملاحة المطلقة فى المضـايق مع الإبقاء عليها تحت السيادة التركية وتبع ذلك التوقيع على معاهدة السلم وإتفاقية المضايق فى لوزان فى ٢٤ يوليو ١٩٢٣ (٢٧) . وهى المعاهدة التى أعطت لتركيا إذا ما كانت فى حالة حرب ، حرية إتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع السفن المعادية من استخدام المضايق ، بشرط الا تمتد هذه الإجراءات لتشمل منع مرور السفن المحايدة . وقررت الإتفاقية إعتبار المناطق والجزر المنصوص عليها فى المادة الرابعة مناطق منزوعة السلاح : وقامت المادة السادسة والسابعة بتحديد الوضع القانونى لهذه المضايق ، فقررت منع إقامة التحصينات أيا كان نوعها او القواعد البحرية ، ومنعت تواجد القوات العسكرية إلا قوات البوليس اللازمة للمحافظة على الأمن ، وإن كان لتركيا واليونان أن تستخدمها لمرور القوات en transit . وأعطت لتركيا واليونان سلطة إتخاذ الإجراءات الإدارية اللازمة لحسن إدارة هذه الأقاليم .

هذا وبناء على طلب تركيا ، صاحبة السيادة على هذه المضايق ، نصت معاهدة مونترو (٢٨) الموقعة فى ٢٠ يوليو ١٩٣٦ على أنه إذا دخلت تركيا الحرب يسمح للسفن التجارية التابعة للدول المحايدة بحق المرور والملاحة فى المضايق بشرط ألا تقدم أية مساعدة بأى شكل إلى العدو ، أما مرور السفن

(٢٧) قررت المادة الثالثة من هذه المعاهدة :

"En vue de maintenir libre de toute entrave, le passage et la navigation dans les détroits, les mesures stipulées aux articles 4 à 9 seront appliquées à leurs eaux et rives,ainsi qu'aux iles qui s'y trouvent ou qui les avoisinent".

(٢٨) أنظر : Droit international et Histoire Diplomatique, Documents choisis par Claude Albert 1950, p. 96.

الحربية فيترك كلية لتقدير الحكومة التركية ، فلتركيا حق السماح بمرور السفن أو منع مرورها . وأقرت المعاهدة أيضا حق تركيا فى إعادة تسليح المضايق ، وإرجاع سيادتها الكاملة على المنطقة المنزوعة السلاح .

٢ — قنـاة السويس [٢٩] :

تقع قناة السويس بأكملها على الإقليم المصرى ، فهى تعد من أجزاء إقليم الجمهورية العربية المتحدة . وقد وضعت إتفاقية القسطنطينية تنظيما للملاحة فى قناة السويس يعد أول تنظيم للقنوات وينطوى على أحكام لما تزال قائمة . والمبدأ الأساسى الذى قام عليه هذا التنظيم هو كفالة حرية المرور فى القناة مع الإعتراف بحق مصر فى الدفاع عن نفسها وحقها فى إتخاذ جميع التدابير اللازمة التى تخمل على تنفيذ أحكام معاهدة القسطنطينية . وقد تضمنت المادة الأولى من الاتفاقية تقرير المبدأ العام ، فنصت على ما يلى فى فقرتها الأولى : « تكون قناة السويس البحرية على الدوام حرة ومفتوحة ، سواء فى وقت الحرب أو فى وقت السلم ، لكل سفينة تجارية او حربية دون تمييز لجنسيتها » . ونصت الفقرة الثانية من نفس المادة على ما يلى : « وعليه اتفقت الدول السامية المتعاقدة على ألا تمس بأى شكل حرية إستخدام القناة سواء فى وقت الحرب أو فى وقت السلم » . كما نصت الفقرة التالية : « ولا تخضع القناة أبدا لمباشرة حق الحصر » . ومنعا لكل لبس فى هذا الخصوص نصت المادة الرابعة من الإتفاقية على إتفاق الدول المتعاقدة على أن أى حق من حقوق الحرب أو أى عمل عدائى أو أى عمل يكون الغرض منه تعطيل الملاحة بالقناة ، لا يجوز مباشرته داخل القناة أو فى ميناءى مدخليها أو فى مسافة ثلاثة أميال بحرية من هذين المدخلين ، كما نصت على أنه لا يجوز للسفن الحربية التابعة للمحاربين أن تتزود أو أن تتمون داخل القناة إلا للحد الضرورى جدا . ويتم عبور هذه السفن بالقناة فى أقصر مدة تطبيقاً للوائح السارية . ولا يجوز أن تتجاوز مرابطتها فى بور سعيد ومرفأ السويس أربعا وعشرين ساعة إلا فى حالة القوة القاهرة . ويجب دائما أن تمر فترة أربع وعشرين ساعة بين خروج سفينة محاربة من أحد موانىء المدخلين وسفر سفينة تابعة للدولة المعادية . وكذلك نصت المادة الخامسة من الإتفاقية

---

(٢٩) أنظر حامد سلطان، المشكلات القانونية المتفرعة على قضية فلسطين ، ١٩٦٦ ، ١٩٦٧ ، معهد الدراسات والبحوث العربية ، صفحة ٩ وما بعدها .

على أنه فى وقت الحرب لا يجوز للدول المتحاربة أن تنزل أو تشحن داخل القناة وميناءى مدخلها قوات أو ذخائر أو مواد حربية . ونصت الفقرة الأولى من المادة السابعة على ألا تبقى الدول أية سفينة حربية داخل مياه القناة (بما فيها بحيرة التمساح والبحيرات المرة) . وتطبيقاً لذلك ليس للسفن الحربية أن ترابط داخل مياه القناة ، سواء فى وقت السلم أو وقت الحرب ، حتى لا يكون فى هذه المرابطة نوع من الإحتلال الذى حرصت الإتفاقية على إبعاده عن القناة ومنطقتها تأكيدا لسلامتها .

هذا وقد خولت المادة التاسعة من الإتفاقية الحكومة المصرية بل وحملتها مسئولية العمل على إحترام تنفيذ أحكام الإتفاقية ، فقررت فى فقرتها الأولى ما يلى : « تتخذ الحكومة المصرية فى حدود سلطاتها المستمدة من الفرمانات ، وبالشروط الواردة فى المعاهدة الحالية ، التدابير اللازمة التى تحمل على احترام تنفيذ المعاهدة المذكورة » . كما نصت الفقرة الأخيرة من هذه المادة على ألا تعتبر أحكام المواد ٤ ، ٥ ، ٧ ، ٨ عقبة فى سبيل التدابير التى تتخذ تطبيقاً للمادة الحالية . وقررت المادة العاشرة ما يلى « وكذلك لا تكون أحكام المواد ٤ ، ٥ ، ٧ ، ٨ عقبة دون التدابير التى يضطر جلالة السلطان ، وسمو الخديو باسم جلالته وفى حدود الفرمانات الممنوحة إلى إتخاذها بقواتهما الخاصة لضمان الدفاع عن مصر وحفظ النظام العام . وفى حالة ما إذا اضطر جلالة السلطان أو سمو الخديو إلى الإستفادة من الإستثناءات المذكورة فى المادة الحالية ، فانه يجب على الحكومة الإمبراطورية العثمانية أن تحيط الدول الموقعة على تصريح لندن علما بذلك » . وقررت المادة ١١ أن التدابير التى تتخذ فى الحالات المذكورة فى المادتين ٩ ، ١٠ من المعاهدة يجب ألا تعوق حرية استخدام القناة .

ويمكن لنا أن نورد الملحوظات التالية على أحكام إتفاقية القسطنطينية :

١ — وضعت إتفاقية القسطنطينية نظاما قانونيا للقناة جمع بين التحييد وبين نزع السلاح الجزئى .

٢ — إعترفت الإتفاقية أن صاحب السلطة الإقليمية هو المسئول الأول عن أمنها والمحافظة عليها وعن حمل جميع الدول على إحترام وضعها الدولى .

٣ — أعطت المادة التاسعة والعاشرة لمصر حق الدفاع عن نفسها وحق

إتخاذ جميع التدابير اللازمة التى تعمل على تنفيذ أحكام الإتفاقية . ومن مقتضى هذه النصوص أن لمصر دائما عندما تقتضى ضرورات الدفاع عن أراضيها أن تحشد الجيوش على ضفاف القناة وأن تتخذ من موانيها الداخلية قواعد ترابط فيها سفنها الحربية لأى مدة كانت وبأى عدد وبأن تأخذ كافة التموينات والعتاد الحربى كما أن لها حق تفتيش السفن التى يشتبه فى أنها تخدم العدو وضبط ما قد تحمله من مهربات .

وفى أعقاب العدوان الثلاثى ١٩٥٦ أعلنت مصر فى تصريحها الصادر فى ٢٤ إبريل سنة ١٩٥٧ ، وهو التصريح الذى وضع تنظيما جديدا للمركز القانونى للقناة بالإرادة المنفردة لمصر وحدها بوصفها صاحبة السيادةالإقليمية عليها ، أن سياسة الحكومة المصرية الثابتة وهدفها الأكيد هو إحترام إتفاقية القسطنطينية سنة ١٨٨٨ وما ينشأ عنها من حقوق وواجبات نصا وروحا ، وأن الحكومة المصرية سوف تظل تحترم هذه الإتفاقية وتعمل على مراعاتها وتنفيذها . وقرنت الحكومة المصرية إحترامها لإتفاقية القسطنطينية وإلتزامها بميثاق الأمم المتحدة ومبادئها وأهدافها ، بثقتها بأن بقية الموقعين على الإتفاقية المذكورة وجميع الآخرين المعنيين بالأمر ، ستحدوهم الروح ذاتها (البند الثانى من التصريح) . ومعنى ذلك أن مصر سوف تعمل دائما على أن تكون موازين حقوق مصر وإلتزاماتها من جهة وحقوق الدول الأخرى وإلتزاماتها من جهة أخرى موازين متبادلة متكافئة وألا يكون العزم فى جانب مصر والغنم فى الجانب الآخر . وأشار هذا التصريح أيضا إلى نوعين من الخلافات التى يحتمل أن تنشأ من جراء تطبيق مبادىء إتفاقية ١٨٨٨ أو من جراء تفسير أحكامها ، فأما النوع الأول فهى الخلافات التى قد تنشأ بين دول ليست كلها أو بعضها من الموقعين على إتفاقية ١٨٨٨ ، ويكون موضوعها متعلقا بالإتفاقية أو بما جاء بتصريح الحكومة المصرية الصادر سنة ١٩٥٧ . فاذا نشأ خلاف أو نزاع من هذا النوع فانه يسوى وفقاً لميثاق الأمم المتحدة . أما النوع الثانى من الخلافات فهى التى تنشأ بين أطراف إتفاقية القسطنطينية أى بين الموقعين عليها والتى يكون موضوعها تفسير نصوص إتفاقية ١٨٨٨ أو تطبيقها ، وهذه تحال إلى محكمة العدل الدولية إذا لم تحل بوسيلة أخرى . وقبلت مصر ولاية محكمة العدل الدولية فى حدود هذه الفقرة فى ١٨ يوليو ١٩٥٧ . وبالتالى فان أى دولة ليست طرفا فى إتفاقية ١٨٨٨ — كاسرائيل — لا يجوز لها أن تستفيد من أحكام

هذه الفقرة، ولا تلتزم الجمهورية العربية المتحدة بأى التزام قانونى نحوها .
وقد استقر هذا التنظيم ، وحاولت بعض الدول أن تنازع فيه فى أعقاب صدور القرار ، وعرضت الأمر على مجلس الأمن فى ٢٦ من أبريل سنة ١٩٥٧ على أساس أن التصريح الإنفرادى ليس له أى قوة قانونية ملزمة دوليا ، ولكن المجلس لم يصدر أى قرار .

وبهذا تكون مصر قد استردت سيادتها الإقليمية والتنظيمية لقناة السويس.

وقد أبلغت الحكومة المصرية تصريحها هذا إلى السكرتير العام للأمم المتحدة وطلبت تسجيله فيها باعتباره وثيقة دولية . ولا جدال فى أن الإلتزامات التى تضمنها تصريح ١٩٥٧ ، وإن كانت قد صدرت عن جانب واحد، إلا أن لها طبيعة ملزمة قبلتها الأمم المتحدة والدول الأعضاء فيها .

ومن الجدير الإشارة إلى أن توصيات مؤتمر هامبورج عام ١٩٦٠ وهلسنكى عام ١٩٦٦ قررت أن حرية الملاحة فى الممرات المائية الدولية ترتبط بتوافر أمرين فيما يتعلق بمرور سفن الدول غير الأطراف فى المعاهدة الخاصة بالممر الدولى ، وهما :

أولا : تخصيص الدولة صاحبة الإقليم إستعمال الممر للملاحة الدولية .

ثانيا : إعتماد الدولة التى لا تكون طرفا فى المعاهدة والتى تريد إستعمال الممر إعتمادا جوهريا على الملاحة فى الممر . بمعنى أن يكون تخصيص القناة للملاحة العالمية قد جعل تلك الدولة تركن إليه وتعتبر القناة من طرقها الملاحية المعتادة . وهو عنصر لا يتوافر فى إسرائيل إذ لا يمكن أن تدعى — وهى الغاصبة لأراض عربية وطرف فى حرب طويلة معها — أنها إعتمدت فى يوم من الأيام على وجود القناة أو إمكان استخدامها .

نخلص من كل ما تقدم أن الهدف الرئيسى من إنشاء المناطق منزوعة السلاح هو خلق مناطق أمن جزئية ترتكز على تراضى وموافقة الدول المعنية وتؤدى إلى تحقيق مصالح ثنائية أو جماعية . وإنشاء المنطقة المنزوعة السلاح يفترض وجود تسوية دولية تتضمن مجموعة من التنازلات المتبادلة من جانب كل من الأطراف المعنية . فاذا ما رجعنا إلى قرار مجلس الأمن الصادر فى ٢٢ نوفمبر ١٩٦٧ نجد أنه يقرر فى الفقرة الثانية :

يؤكد المجلس الحاجة إلى :

(١) ضمان حرية الملاحة فى الممرات المائية الدولية فى المنطقة .

(٢) تحقيق تسوية عاجلة لمشكلة اللاجئين .

(٣) ضمان حدود كل دولة فى المنطقة واستقلالها السياسى عن طريق إجراءات من بينها إنشاء مناطق منزوعة السلاح .

أولا : ضمان حرية الملاحة فى الممرات المائية الدولية فى المنطقة :

والمقصود بالممرات المائية هنا مضايق تيران (٣٠) وقناة السويس . ومن الطبيعى أن إنتهاء حالة الحرب تحول دون ج.ع.م. وممارسة حقوق الدولة المحاربة قبل السفن المحايدة المحملة بالبضائع الإسرائيلية وذلك سواء فى خليج العقبة أم قناة السويس . أما عن مرور السفن الإسرائيلية فيتعين هنا مراعاة الإعتبارات التالية :

١ — ربطت الفقرة الثانية من قرار مجلس الأمن بين حرية الملاحة فى الممرات المائية وبين تحقيق التسوية العاجلة لمشكاة اللاجئين .

٢ — ربطت الجمهورية العربية المتحدة المرور فى مضايق تيران بازالة آثار العدوان أى بانسحاب القوات الإسرائيلية من الأراضى المحتلة ، وعلقت المرور فى قناة السويس على إيجاد الحل لمشكلة اللاجئين .

وبالتالى يتوقف المرور فى مضايق تيران على إنسحاب إسرائيل من الأراضى العربية المحتلة ، فاذا ما تحقق الإنسحاب كان لمصر أن تأخذ بأحد الحلول التالية :

(أ) إعتبار المضايق منطقة منزوعة السلاح .

(ب) عودة قوات الطوارىء الدولية لتعسكر من جديد فى شرم الشيخ .

---

(٣٠) فى ٢١ مايو ١٩٦٧ ، وبعد سحب قوات الطوارىء الدولية ، أعلن رئيس الجمهورية العربية المتحدة إغلاق مضيق تيران أمام الملاحة الإسرائيلية وحظر مرور المواد الإستراتيجية حتى ولو كانت على سفن غير إسرائيلية .
أنظر بخصوص مضايق تيران ، كتابنا فى العلاقات الدولية العربية ١٩٦٨ ، من صفحة ٢٥٠ إلى ٢٦٦ .

(ح) موافقة الجمهورية العربية على إتفاقية جنيف لسنة ١٩٦٠ دون تحفظـات .

(ء) عرض الموضوع على محكمة العدل الدولية .

أما عن مرور السفن الإسرائيلية فى قناة السويس فانه يرتبط بقيام المجلس بايجاد الحل لمشكلة اللاجئين . وقد إلتزمت مصر فى تصريح ٢٤ إبريل ١٩٥٧ السابق الإشارة إليه بتسوية المنازعات والخلافات التى تنشأ بين دول ليست كلها أو بعضها من الموقعين على إتفاقية القسطنطينية لعام ١٨٨٨ طبقا لميثاق الأمم المتحدة وعلى مجلس الأمن أن يعمل على وضع الحل المتكامل للمشكلة حتى يعالجها من كل جوانبها .

ثانيا : ضمان حدود كل دولة فى المنطقة عن طريق اجراءات من بينها إنشاء مناطق منزوعة السلاح : وتفسير هذا النص قد يفيد — فى نظرنا — قيام مجلس الأمن ، بعد إنسحاب القوات الإسرائيلية وإذا ما توافر إجماع الدول الكبرى ، بانشاء النوعين السابق الإشارة إليهما من المناطق منزوعة السلاح فى منطقة الشرق الأوسط على الوجه التالى :

١ — مناطق الحدود منزوعة السلاح : قد يرى المجلس نزع سلاح مناطق معينة تقع على الحدود الفاصلة بين الجانب العربى والجانب الإسرائيلى . ويتعين هنا على المجلس أن يراعى عند إصدار توصياته ، ضرورة إنشاء المنطقة المنزوعة السلاح على جانبى الحدود الفاصلة بين الأطراف المتنازعة . ذلك أن إنشاء المنطقة المنزوعة السلاح فى أراضى طرف واحد من أطراف النزاع قيد على حرية هذا الطرف فى التصرف يعالجه باعتباره وضعا سياسيا مؤقتا يتحين الفرصة للخلاص منه وإحلال إلتزام تبادلى مكانه . . . فضلا عما يؤدى إليه من إثارة المشاعر الوطنية وتعريض السلم والأمن الدولى بالتالى للخطر . ويكفى أن نشير هنا إلى النظم التى وضعت بعد الحرب العالمية الأولى ، والتى كانت مصدرا لأزمات سياسية كبرى كنزع سلاح الضفة الشرقية للراين ونظام مدينة دانتزج الحرة . فضلا عن أن نظام مدينة تريستا الحرة الذى ورد فى الملحق السادس لمعاهدة السلم مع إيطاليا عام ١٩٤٧ لم يقدر له النجاح .

ومن جهة أخرى يلاحظ أن السلم والأمن فى منطقة الشرق الأوسط — وكما تعبر عنه تصريحات المسئولين فى دول العالم — يرتبط إرتباطا وثيقاً بالسلم والأمن العالمى . ولذلك فانه يتعين على الأمم المتحدة أن تضمن وتراقب

تنفيذ بنود التسوية السلمية وتشرف على سلامة المنطقة المنزوعة السلاح . وقد سبق لإسرائيل الإستيلاء على المناطق منزوعة السلاح التى قررتهـــا اتفاقيات الهدنة بينها وبين الدول العربية . ولا شك أن قيام الأمم المتحدة بوضع نظام عام يحكم مناطق الحدود منزوعة السلاح يطبق على هذه المناطق سواء وجدت فى أقاليم دولة صغيرة أو دولة كبيرة مما يساعد على المحافظة على هذه النظم كوسائل أمن جزئية تعمل داخل إطار التنظيم العالمى ككل .

٢ — وقد جرت عادة الإتفاقيات الجماعية الدولية التى قررت نزع سلاح أو تحييد مناطق تتمتع بأهمية استراتيجية أو جغرافية معينة وترتبط بالمصلحة العامة الدولية ، على إنشاء هذه المناطق فى أقاليم الدول الصغيرة لتضع حدا لتنافس الدول الكبرى حول المواقع والمراكز الإستراتيجية الهامة وهى إتفاقات لها فائدتها ، كما سبق لنا القول ، فى حماية الدول الصغرى من تنافس الدول الكبرى . غير أن إنشاء هذه المناطق ، وبهذه الصورة ، قد عبر دائما عن عدم المساواة الفعلية بين الدول وتعارض مع المشاعر الوطنية وشكل قيدا كبيرا على حرية الدولة فى التصرف . فاذا ما رأى مجلس الأمن إنشاء مناطق منزوعة السلاح فى الأراضى العربية التى تتمتع بأهمية جغرافية أو تاريخية أو استراتيجية معينة — كالقدس ومضايق تيران وكلها مناطق عربية تخضع للسيادة العربية وإن كانت تخضع حاليا للإحتلال العسكرى الإسرائيلى — تعين عليه هنا أيضا إقرار نظام عام يطبق على جميع الـــدول كبيرها وصغيرها بصرف النظر عن التفوق المادى النسبى الذى قد يتمتع به بعضها دون البعض الآخر . وهو ما يرتب بالضرورة إشراف الأمم المتحدة على سلامة المناطق منزوعة السلاح فى هذه الحالة . ولا يعنى هذا حرمان الدولة التى تقع المنطقة منزوعة السلاح فى اراضيها من حقها كدولة ذات سيادة فى حمايتها من الأخطار التى تتعرض لها. بل إنه يقع عليها واجب بالزام الدول الأخرى باحترام هذه المنطقة كما تلتزم بحمايتها من كل صور العدوان الخارجى.

ونلفت النظر هنا إلى أن المناطق منزوعة السلاح من شأنها كقاعدة عامة أن تمهد إلى عقد الإتفاقيات اللازمة لخفض التسلح العام خاصة إذا ما روعى عند إنشائها إعتبارات الأمن الجماعى المتبادل . ولا شك أن الدول الأعضاء فى مجلس الأمن ستضع كل هذه الإعتبارات موضع الإعتبار إذا ما نجح المجلس فى تحقيق الإجماع اللازم لتنفيذ قراره . ويلزم هنا أن تزن الدول العربية هذه الأمور حق وزنها وأن تضع لنفسها سياسة موحدة تحقق لها المحافظة على حقوقها وتضمن لها ألا يكون الغنم فى جانب والغرم فى جانب آخر .

حلول القانون الدولى للمنازعات الخاصة بالاستثمارات الدولية

مع الاشارة بصفة خاصة للاتفاقية الخاصة بتسوية المنازعات المتعلقة بالاستثمارات بين الدول ورعايا الدول الأخرى

للدكتور محمد منير زهران

عرف القرن التاسع عشر والقرن العشرين ظاهرة الاستثمارات الدولية وخاصة الشركات الدولية من حيث امتداد اوجه نشاطها الى عدد من الدول ــ وقد عرفت تلك الظاهرة دول متقدمة كما هو حاصل بالنسبةللاستثمارات الأمريكية فى دول أوربا أو استثمارات شركات أوربية فى دول أوربية أخرى أو فى الولايات المتحدة وكندا .

كما عرفت تلك الظاهرة أيضا الدول النامية ، ورغم عبارة Ragnar Nurkse[1] "capital is made at home" فانه يعتبر ويرى معه باقى الاقتصاديين أن السياسة المالية والنقدية والضرائبية يجب أن تخطط وتنفذ فى الاتجاه الذى يساعد على تكوين رأس المال وتوجيهه بالشكل الذى يسمح للاستثمارات الأجنبية بأن تكمل رأس المال الوطنى خاصة فى المراحل الأولى للتنمية الاقتصادية . وقد يأخذ الاستثمار الأجنبى مظهرا نقديا أو عينيا . والمظهر النقدى يتمثل فى التحويلات النقدية من دول متقدمة لدول نامية لشراء أسهم أو سندات فيها ، المظهر العينى كما لو تمثل الاستثمار الأجنبى فى شكل معدات تسجل قيمتها على أنها مساهمة أجنبية فى تمويل مشروع وطنى ، وتأخذ الاستثمارات الحكومية التى تأتى من دول عملاتها غير قابلة للتحويل الصورة الأخيرة كاستثمارات الاتحاد السوفيتى فى الدول النامية ، ولكن

(*) محاضرة ألقيت بمقر الجمعية المصرية للقانون الدولى فى موسمها الثقافى لعام ١٩٦٩ ، بتاريخ ١٣ مارس سنة ١٩٦٩ .

(١) Cf. "Problems of capital formation in underdeveloped countries", 9th Ed. (Oxford, Basil Blackwell, 1964) p. 141.

بعض استثمارات الدول المتقدمة ذات العملات القابلة للتحويل تأخذ الطابع العينى ايضا ومثال ذلك المساعدات التى تحصل عليها الدول النامية من وكالة التنمية الأمركية Agency for International Development
استفادة من القانون الأمريكى ٤٨٠ "Public law 480" .

وقد أدى انتشار الشركات المساهمة التى تأخذ طابعا دوليا من حيث أوجه النشاط الى ظهور مشاكل خاصة فيما يتعلق بحماية الشركات أو المساهمين . ومنذ الحرب العالمية الثانية وظاهرة الاستثمارات الأجنبية فى الدول المختلفة تأخذ طابعا جديدا . هذه الظاهرة والمشاكل التى تنشأ عنها تستدعى ايجاد الحلول المناسبة التى لا تجد شكلا أكثر مناسبة وكفاية الا فى نطاق الاتفاقيات والمعاهدات التى تدخل مختلف الدول كأطراف فيها ، وقد أسفر العمل عن ذخيرة من الاتفاقيات سنحاول التعرض اليها بايجاز فى القسم الثانى من هذه الدراسة ، الا انه يلزم أولا ان نبدأ باستعراض موقف القانون الدولى العام من كل من المنازعات التى تتعرض لها كل من الاستثمارات العامة والاستثمارات الخاصة .

وفى القسم الثانى سنعرض الضمانات التى تقدم لتشجيع الاستثمارات فى الدول المختلفة وخاصة الاتفاقية الخاصة بتسوية المنازعات المتعلقة بالاستثمارات التى ساهم البنك الدولى فى اعدادها ونشأ عنها المركز الدولى لتسويةالمنازعات المتعلقة بالاستثمارات . هذا ويلزم علينا ان نحدد سلفا ان مجال بحثنا هـو القانون الدولى العام وهكذا نستبعد بادىء ذى بدء التكلم عن تنازع القوانين أو تنازع اختصاص محاكم الدول المختلفة بينما سنعرض بصفة خاصة للتحكيم والحماية الدبلوماسية .

القسم الأول :

المنازعات التى تتعرض لها الاستثمارات الأجنبية :

يلزم هنا التفرقةبين الاستثمارات العامة والاستثمارات الخاصة :

١ — الاستثمارات العـــامة : —

تعتبر الاستثمارات العامة غير قابلة للانتهاك ، فالاستثمارات العامة تتحقق

بصفة عامة باتفاقية أو بضمان الحكومة ، ويعتبر من بين الاستثمارات العامة القروض التى تمنحها البنك الدولى للتعمير والتنمية لتنفيذ مشروع معين فى احدى الدول الأعضاء حيث لا بد أن تضمنها الحكومة حتى ولو كان القرض لمشروع خاص أو احدى الأشخاص الاعتبارية العامة (كمحافظة أو اقليم أو ولاية) . وهكذا تستفيد الاستثمارات العامة من حماية القانون الدولى العام تطبيقا لقواعد المسئولية الدولية إذا أخلت الدولة بأحد التزاماتها [٢] .

٢ — الاستثمارات الخاصة : —

ويمكن أن تتحقق الاستثمارات الأجنبية الخاصة بأكثر من طريقة ، فيمكن ان تتحقق عن طريق قرض لحكومة أو لمقترضين من القطاع الخاص ، ويمكن أن تأخذ شكل شراء أوراق مالية ، كما يمكن أن تتخذ شكل استثمار مباشر بشراء املاك عقارية سواء كانت أراضى أو مناجم أو مصنع أو تأخذ شكل عقد امتياز ، وغالبا ما تكون الاستثمارات الخاصة بدون ضمان من جانب الدولة صاحبة الشأن .

ويمكننا أن نفرق هنا بين الاستثمارات التى تتحقق بدون عقد أو اشتراك أو ضمان من جانب الدولة التى يتحقق فيها الاستثمار والاستثمارات التى تعتمد على اتفاق مع الحكومة .

أ — الاستثمارات التى تحدث بدون عقد أو اشتراك أو ضمان من جانب الحكومة.

وفى هذه الحالة ، وطبقاً لقاعدة عامة ، لا يتمتع الأجنبى بحق مطلق فى الاحتفاظ بملكيته ، ومع ذلك فاذا استولت الدولة على الملكية الأجنبية للمصلحة العامة فيلزم أن تفعل ذلك بدون تفرقة وأن تدفع فى نفس الوقت

---

(٢) نصت الاتفاقية الثانية لمؤتمر لاهاى ١٩٠٧ على عدم استخدام القوة المسلحة لارغام دولة مدينة على سداد ديونها إلا إذا رفضت هذه الدولة طلب عرض الأمر على التحكيم أو لم تجب عليه أو جعلت الوصول إلى اتفاق الاحالة إلى التحكيم مستحيلا أو رفضت الالتزام بقرار التحكيم بعد صدوره .

تعويضا مناسبا وفعليا والا كان هناك محل لقيام مسئوليتها الدولية(٣). وقد أكدت هذه القاعدة دساتير الدول المختلفة ومن أمثلة ذلك دساتير فرنسا (١٩٥٨) وبلجيكا والولايات المتحدة (التعديل الخامس) والمادة ١١ من الدستور المصرى (١٩٥٦) (٤) وقد أكدت السوابق العملية الدولية احترام تلك القاعدة .

ب — الاستثمارات التى تعتمد على اتفاق مبرم مع حكومة البلد الذى تقام فيه .

ويتمثل الاتفاق اما فى عقد مع الحكومة أو ارتباط من جانبها فى شكل ضمان حكومى . أو عقد امتياز منحته الحكومة للمستثمر الأجنبى . وفى حالة العقد يلزم الرجوع لنصوصه لمعرفة ما اذا كانت الدولة قد احتفظت لنفسها بحرية الحركة بحيث يجوز لها بمفردها تغيير شروط العقد أو ابطاله ، فاذا سكتت نصوص العقد عن ذلك فهل يمكن للحكومة من جانبها وحدها تغيير شروط العقد ؟ يلاحظ هنا أنه غالباً فى مثل تلك الحالات ما يخضع العقد للقانون المحلى ، وهنا وطالما أن طرف العقد أجنبى فانه لا يمكن حرمانه من حقه طبقاً للقانون الدولى حتى اذا تعارض مع القانون المحلى . ومع هذا فقد كان هناك اتجاه الى اعتبار أن عدم قابلية العقد المبرم بين الحكومة والمنبى للتعديل فيه مساس بسيادة الدولة (٥) . ولكن يرى البعض أن قيام الحكومة بابرام عقد مع أجنبى يعتبر مباشرة لسيادتها ولا يتعارض ذلك مع احترامها لالتزامها والا تثور مسئوليتها الدولية . وهناك رأى راجع بأن مبدأ الوفاء بالعهد "Pacta Sunt Servanda" لا يثور فقط بالنسبة للاتفاقيات التى تعقد مباشرة بين الدول وانما أيضا بالنسبة للاتفاقيات التى تعقد بين دولة من جانب وأجانب من جانب آخر ، وقد صرحت الحكومة السويسرية بذلك أمام المحكمة الدائمة للعدل الدولى بمناسبة قضية LOSINGER (٦)

---

(٣) نصت لجنة القانون الدولى التابعة للأمم المتحدة فى المشروع الذى أعدته عن مسئولية الدولة عن الأضرار التى تصيب أشخاص وأموال الأجانب فى اقليمها على ان المسئولية تنصرف إلى تعويض الأضرار متى كانت نتيجة أفعال ايجابية أو مواقف سلبية منافية لالتزاماتها الدولية اتخذتها سلطاتها أو موظفيها .

(٤) تنص المادة على الآتى : — « الملكية الخاصة مصونة ، وينظم القانون أداء وظيفتها الاجتماعية ولا تنزع الملكية الا للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل وفقاً للقانون » .

(٥) وقد تزعم هذا الاتجاه Dr. DRAGO وزير خارجية الارجنتين سابقاً — ، يراجع فى هذا Louis Delbez, "Les principes" généraux du Droit International Public," III Ed., (Paris, L.G.D.J., 1964).

(٦) Cf. C.P.J.I., Rec. 1936, Serie C, No. 78..........

وهكذا تثور مسئولية الدولة اذا قامت بتغيير العقد منفردة أو أممت أو صادرت املاك الأجنبى الذى ارتبطت معه بعقد كمستثمر وقد أكدت ذلك السوابق العملية الحديثة لتعويض شركة Anglo Iranian Oil Company والشركة العالمية لقناة السويس البحرية عن التأميم تعويضا فعليا ومناسبا خلال الخمسينات ، كما أكدته من قبل مسئولية الدول فى قضايا الحماية الدبلوماسية للمســـاهمين مثل Mexican Eagle, Delagoa, Shufeldt ... بنـــاء على قياس على نظريات القانون الخاص كنظرية الظروف غير المتوقعة أو نظرية تغير الظروف Rebus Sic Stantibus ونظرية الغبن فى التعاقد ، ويمكن القول بأن الدولة لا تستطيع بمفردها تغيير شروط العقد الذى ارتبطت بمقتضاه مع أجنبى الا فى حالة ما اذا جدت ظروف بعد التوقيع كانت غير متوقعة اطلاقا وقت التوقيع — ويتوقف على الظروف الجديدة أن تزداد أعباء أحد طرفى العقد بشكل يخل بالتوازن فى العقد بحيث اذا افترض أن طرف العقد المضار قد علم بتلك الظروف وقت التوقيع لما وقع العقد .

ويمكن القول أن هذا المبدأ عام بالشكل الذى يسمح باعتباره أحد مصادر القانون الدولى وفقاً لمفهوم المادة ٣٨ /ج من نظام محكمة العـــدل الدولية حيث نصت المادة على أن تفصل المحكمة فى المنازعات التى ترفع إليها وفقاً للآتى :

ا الاتفاقات الدولية العامة والخاصة التى تضع قواعد معترفا بها صراحة من جانب الدول المتنازعة .

ب — العادات الدولية المرعية المعتبرة بمثابة قانون دل عليه تواتر الاستعمال.

ح — مبادىء القانون العامة التى أقرتها الأمم المتمدنة .

ء — أحكام المحاكم ومذاهب كبار المؤلفين فى القانون العام فى مختلف الأمم .

ويعتبر هذا أو ذاك مصدراً احتياطيا لقواعد القانون وذلك مع مراعاة أحكام المادة ٥٩ .

القسم الثـــانى

الضمانات التى تؤمن الاستثمارات الأجنبية :

واذا كانت الدول المتقدمة وهى الأكثر استقرارا على الأقل فى مجال الحياة الاقتصادية من الدول النامية لازالت تستقبل استثمارات أجنبية فيها فان حاجة الدول النامية الى الاستثمارات الأجنبية تبدو أكثر الحاحا ولكن الاستثمارات الأجنبية تتعرض لمخاطر أكبر فى تلك البلاد نظرا لشيوع ظاهرة الثورات السياسية واكتشاف مناجم وآبار للبترول جديدة كل تلك الأحداث تعتبر تغيرا فى الظروف تبرر تغيير شروط العقود التى سبق لتلك الدول الارتباط بها مع مستثمرين أجانب ، ومنذ الحرب العالمية الثانية ثار شك حول مدى احترام الدول لمبدأ الحقوق المكتسبة خاصة فى الدول الشيوعية وبعض الدول النامية الأمر الذى يعرض العلاقات الاقتصادية الدولية لجو من عدم الثقة والطمأنينة وخاصة بالنسبة لحركات رؤوس الأموال الخاصة واتجاهها للدول النامية ، لهذا لجأت الدول الى تأمين أموال رعاياها بواسطة عقد الاتفاقيات فيما بينها لتحل محل القواعد العرفية لقانون الدولى . وهكذا فقد أوصت الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ١١ ديسمبر سنة ١٩٥٤ — بناء على اقتراح المجلس الاقتصادى والاجتماعى (٧) — الدول المصدرة والدول المستوردة لرؤوس الأموال باتخاذ جميع الاجراءات الممكنة والمقبولة للطرفين لتدعيم تيار رؤوس الأموال المتجه الى الدول النامية بعقد المعاهدات وغيرها من التنظيمات أو المفاوضات التى تؤدى الى عقد اتفاقيات لتأمين الاستثمارات ضد أية مخاطر غير تجارية (٨) .

ولعل لورد Shawcross قد استلهم هذا القرار عندما اقترح انشاء محكمة بمقتضى اتفاقيات دولية بحيث يحق لكل من طرفى العقد الخاص باستثمار أجنبى فى دولة ما أن يلجأ للمحكمة لتعديل شروط العقد اذا تغيرت الظروف عن تاريخ توقيعه (٩) .

---

(٧) Cf. Resolution 512 (XVIII) adoptée de 30 avril 1954.

(٨) Cf. Resolution 824 (IX) adoptée le 11 décembre 1954. "Courant international des capitaux privés destinés au développement économique des pays sous développés".

(٩) Cf. Lord Shawcross, "The Problems of Foreign Investment in International Law". (Rec. Cours, 1961, 1), pp. 358 & 389

وسوف نستعرض فيما يلى الضمانات التى يمكن أن تتخذها الدول المستقبلة لرأس المال وتلك التى يمكن أن تتخذها الدول المصدرة لرأس المال تأمينا للاستثمارات الأجنبية والضمانات التى تتضمنها اتفاقيات ثنائية بين الدول وأخيرا الضمانات المتعددة الأطراف حيث تركز على الاتفاقية الخاصة بتسوية المنازعات المتعلقة بالاستثمارات التى دفعها الى حيز الوجود البنك الدولى للتعمير والتنمية .

أولا — الضمانات بصفة عامة :

١ — ضمانات الدول المستقبلة لرأس المال

نورد فيما يلى بعض تلك الضمانات :

أ — السماح للاستثمارات الأجنبية بالتأمين ضد الأخطار غير التجارية التى تتعرض لها .

ب — أن تعلن الدولة عن ضمانات ضد المخاطر غير التجارية بالوسائل الآتيـــة : —

ب ١ — بالنص عليها فى عقود الاستثمارات لصالح رأس المال الأجنبى بما فى ذلك عقود الامتياز .

ب ٢ — بالنص عليها فى الاتفاقات الدولية التى ترتبط بها الدولة مع الدول المصدرة لرأس المال .

٢ — ضمانات الدول المصدرة لرأس المال

أ — السماح للمستثمر المصدر لرأس المال فى الخارج بالتأمين ضد الأخطار غير التجارية التى يتعرض لها رأس ماله .

ب — باستصدار تشريعات وطنية لاقامة نظام للتأمين أو للضمان . كما هو الحال فى الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا الاتحادية واليابان ، حيث يضمن النظام الاستثمارات التى يقوم بها مواطنون فى الدول النامية ويسمح بتعويض المستثمرين الذين يتعرضون للاضرار على أثر اجراءات سياسية

تقوم بها حكومة الدول المستقبلة لرأس المال الخاص الأجنبى فى أراضيها وتتأثر بها الاستثمارات الأجنبية .

٣ — الضمانات الواردة فى اتفاقيات ثنائية

وقعت دول مصدرة ودول مستوردة لرؤوس الأموال اتفاقيات ثنائية تهدف الى تشجيع الاستثمارات الأجنبية مع تحديد أوجه حماية الاستثمارات اذا تعرضت لضرر محتمل وكيفية تحديد التعويض المناسب ومدى تمتع الشركات وحملة الأسهم بالحماية الدبلوماسية وهل جنسية الشركة مرتبطة بمركزها الاجتماعى أو بجنسية الأفراد المكونين لها وبالتالى بجنسية المصالح التى تسيرها ، فقد ربطت بعض الاتفاقيات جنسية الشركة بجنسية الأفراد الذين لهم رقابة عليها من حيث أسهمهم وحصصهم كمعاهدة الصداقة والتجارة والملاحة المعقودة بين الولايات المتحدة وايطاليا فى ٢ فبراير سنة ١٩٤٨ . واهتمت اتفاقيات أخرى بالمصالح الجوهرية كمعاهدة الصداقة والتجارة والتنمية الاقتصادية المعقودة بين الولايات المتحدة وأوروجواى فى ٢٣ نوفمبر سنة ١٩٤٩ ، وأخيرا ركزت اتفاقيات على مصالح الأغلبية كالاتفاقية المعقودة بين فرنسا والمانيا فى ٢٧ أكتوبر سنة ١٩٥٦ وبين فرنسا وتونس فى ٩ مارس سنة ١٩٥٧ المادة ٣ فقرة أ/٢ .

٤ — الضمانات ذات الطابع متعدد الأطراف

وتشترك فى هذا النوع من الضمانات أكثر من دولة عن طريق توقيعها على اتفاقية ومن أمثلة ذلك .

أ — عقد اتفاقيات متعددة الأطراف أو على الأقل السعى لعقد تلك الاتفاقيات عن طريق اعداد مشروعات لها تناسب الدول ذات المصالح المتعارضة لحماية الملكية الأجنبية فى كل منها ، وقد ساهمت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE) فى اعداد مشروع الميثاق الدولى للاستثمارات الأجنبية .

"La Charte Internationale des Investissements Etrangers".

سنة ١٩٦٢ وصدق عليه مجلس أوربا سنة ١٩٦٣ (١٠) .

ب — اقامة نظام للتأمين والضمان للاستثمارات الأجنبية على نطاق متعدد الأطراف بحيث يسمح بتعويض المستثمرين الذين يتعرضون للمخاطر السياسية في الدول المرتبطة بالاتفاقية ، وقد قدم اقتراح في مؤتمر التجارة والتنمية الأول (جنيف، ابريل /مايو سنة ١٩٦٤) بأن يتولى البنك الدولي للتعمير والتنمية ادارة نظام للتأمين الدولي المتعدد الأطراف على الاستثمارات الخاصة ، ولكن البنك بدلا من ذلك قام باعداد مشروع اتفاقية ترمى الى اقامة نظام بين الحكومات لتسوية المنازعات المتعلقة بالاستثمارات التي قد تثور بين الدول المتعاقدة — أطراف الاتفاقية — ورعايا الدول الأخرى المتعاقدة وذلك عن طريق التوفيق والتحكيم التي سنتولاها بالدراسة .

ثانيا — الاتفاقية الخاصة بتسوية المنازعات المتعلقة بالاستثمارات

وافق مجلس محافظي البنك الدولي للتعمير والتنمية على مشروع الاتفاقية في طوكيو في سبتمبر سنة ١٩٦٤ (١١) ، وقد فتح مشروع الاتفاقية لتوقيع وتصديق الدول المهتمة في ١٨ مارس سنة ١٩٦٥ ، واشترط لدخول الاتفاقية مرحلة التنفيذ اكتمال انضمام ٢٠ دولة من أعضاء البنك الدولي وقد تم ذلك في ١٤ أكتوبر سنة ١٩٦٦ وباب العضوية مفتوح أيضا لأعضاء الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة والدول التي وافقت على نظام محكمة العدل الدولية .

وقد نشأ عن الاتفاقية المركز الدولي لتسوية المنازعات المتعلقة بالاستثمارات
"Centre International pour le Règlement des Différends Relatifs aux Investissemnts". (C.I.R.D.R.I).
في شكل منظمة دولية مستقلة ومركز المنظمة الجديدة هو نفس مركز البنك الدولي في واشنجتون . ويهدف المركز الى تقديم طرق لتسوية المنازعات المتعلقة بالاستثمارات التي تثور بين الدول المتعاقدة ورعايا الدول الأخرى

---

(١٠) Cf. "Projet sur la protection des biens étrangers", OCDE, Paris 1962; Avis N. 39 de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe", 15ème Session ordinaire, 20 septembre 1963.

(١١) قرار مجلس محافظي البنك الدولي للتعمير والتنمية رقم ٢١٤ بتاريخ ١٠ سبتمبر سنة ١٩٦٤

المتعاقدة عن طريق التوفيق أو التحكيم . ولا يقوم المركز بمهمة الموفق أو الحكم ولكن يقوم بذلك مجالس توفيق ومحاكم تحكيم تتكون وفقاً للشروط التى تنص عليها الاتفاقية وقد قام جهاز المركز الرئيسى وهو مجلس الإدارة Conseil Adm inistratif ويعاونه السكرتارية باعداد قوائم للمحكمين والموفقين وقواعد الاجراءات الخاصة بتقديم دعاوى التوفيق والتحكيم وكذلك قواعد الاجراءات الخاصة بدعاوى التوفيق والتحكيم وقد ووفق على هذه القواعد فى دورة مجلس محافظى البنك الدولى التى عقدت فى سبتمبر سنة ١٩٦٨ . وقد وقع على الاتفاقية حتى ٣٠ يونيو سنة ١٩٦٨ ٥٧ دولة منها ٤١ دولة صدقت على الاتفاقية وبذلك أصبحت دول أعضاء .

ولا تعتبر هذه الاتفاقية أول جهود البنك فى مجال تسوية المنازعات الخاصة بالاستثمارات الدولية فقد قامت من قبل منازعات بين الهند وباكستان بصدد استغلال مياه نهر الهندوس وقد توسط البنك فى ذلك النزاع من سنة ١٩٥٢ إلى سنة ١٩٦٠ ونجح فى تسوية النزاع . كما أن وساطة البنك الدولى برئاسة يوجين بلاك كانت محل تقدير لتسوية النزاع الذى قام بصدد تأميم الشركة العالمية لقناة السويس البحرية سنة ١٩٥٦ حيث ساهم البنك فى تحديد مبلغ التعويض الذى التزمت بدفعه الحكومة المصرية لشركة قناة السويس كما ساعدت وساطة البنك على تسوية الصعوبات المالية بين الحكومة المصرية والحكومة البريطانية نتيجة فرض الحراسة على أموال الرعايا البريطانيين فى مصر على أثر العدوان الثلاثى سنة ١٩٥٦ ثم تمصير البنوك وشركات التأمين سنة ١٩٥٧ .

أهداف الاتفـــاقية :

يمكن تلخيص أهداف الاتفاقية فى الآتى : —

١ — تشجيع زيادة الاستثمارات الأجنبية الخاصة للعمل فى التنمية الاقتصادية فى الدول المختلفة خاصة الدول النامية ، وذلك بتقديم طرق لتسوية المنازعات التى يمكن أن تثور بين دولة متعاقدة ومستثمر أجنبى مواطن دولة أخرى متعاقدة ، وطرق التسوية التى يساهم المركز فى تقديمها هى التوفيق والتحكيم . وتعتبر الاتفاقية مرحلة لايجاد جو من الثقة المتبادلة يحفز الى اتجاه نسبة كبيرة من رؤوس الأموال الخاصة الى الدول التى تحتاج اليها ، وقد أشار مستر جورج وودز الرئيس السابق للبنك الدولى الى ذلك

فى خطابه فى الدورة الأولى لمجلس ادارة المركز فى ريودى جانيرو فى ٢٥ سبتمبر سنة ١٩٦٧ .

٢ — ورغم أن هناك طرقاً داخل كل دولة لتسوية المنازعات المتعلقة بالاستثمارات سواء كانت تلك الطرق ادارية أو قضائية أو تحكيمية ، فان الاتفاقية تجيب على حاجة بعض الاستثمارات الى حل المنازعات التى قد تنشأ عن نشاطها بوسائل أخرى غير تلك القائمة فعلا ، فبعض الاتفاقيات الخاصة بالاستثمارات التى عقدت فى السنوات الأخيرة تشير الى أن الدول أو المستثمرين ترى انه من المصلحة المشتركة النص على طرق تسوية دولية لمنازعاتهم لتسد حاجة كل من الدول والمستثمرين .

٣ — ترمى الاتفاقية الى الموازنة بين مصالح كل من المستثمرين والدول المضيفة رغم أن هدفها هو تشجيع الاستثمارات الدولية الخاصة بصفة عامة .

٤ — رغم أنه يلزم الموافقة سلفا على احالة النزاع الى المركز وذلك من كل من الطرفين فان الانضمام الى الاتفاقية يمكن تفسيره على أن الدول المتعاقدة ستأخذ بعين الرعاية طلبات المستثمرين لعرض النزاع على المركز ليتوسط بدوره فى ايجاد حل عن طريق التوفيق أو التحكيم .

وضع حلول المركز الدولى لتسوية المنازعات المتعلقة بالاستثمارات بين حلول القانون الدولى العام للمنازعات .

من بين حلول القانون الدولى العام لحل المنازعات هناك طرق التسوية الودية ذات الصفة الدبلوماسية أو السياسية وهى المفاوضة négociations والخدمات الودية والوساطة Bons offices et médiation وعرض النزاع على المنظمات الدولية أو الأقليمية لوساطتها وفقاً لمواثيق منظمة الأمم المتحدة والمنظمات الاقليمية وذلك خاصة فى الأحوال التى تهدد السلم والأمن الدوليين .

وهناك الطرق المختلطة وتتبع فيها اجراءات مثيلة بالاجراءات القضائية ولكن بدون الالتزام بنتيجة ما قد توصل اليه لأى من طرفى النزاع . وهنا نجد لجان التحقيق ولجان التوفيق conciliation وقد اهتمت الدول بالنص على التوفيق فى كثير من المعاهدات الثنائية منذ عصبة الأمم . كما أبرمت

بشأنه بعض المعاهدات العامة . وأهمية لجان التوفيق تعود الى أن مهمتها لا تقتصر فقط على تحقيق المسائل التى يقوم عليها النزاع — كما هو الحال بالنسبة للجان التحقيق ، وانما تمتد مهمتها الى اقتراح حل مناسب للنزاع قد يرتضيه الأطراف بدون أى التزام يقع على الدول صاحبة الشأن ، بينما يلزم قرار التحكيم أو حكم القضاء أطراف النزاع ويتعين عليهم تنفيذه فى كل جزئياته .

وأخيرا توجد الطرق القضائية لحل المنازعات فنجد التحكيم الذى تنص عليه معاهدات ثنائية والتحكيم الذى تقدمه محكمة التحكيم الدولى الدائمة منذ انشائها والمحكمة الدائمة للعدل الدولى فى ظل عصبة الأمم ومحكمة العدل الدولية فى ظل ميثاق الأمم المتحدة ومحاكم العدل الاقليمية .

أما فيما يتعلق بالاتفاقية المنشئة « للمركز الدولى لتسوية المنازعات المتعلقة بالاستثمارات » كمنظمة دولية ضمن مجموعة البنك الدولى فانها لم تضف منظمة جديدة تتولى حل المنازعات الدولية المتعلقة بالاستثمارات ، حيث أن المركز لا يقوم فى حد ذاته بمهمة الموفق أو الحكم ولكن هذه المهمة تقوم بها مجالس توفيق ومحاكم تحكيم تتكون وفقاً للشروط التى تنص عليها الاتفاقية .

ونظرا للتشابه بين الدور الذى يقوم به المركز فيما يتعلق بالتحكيم ومحكمة التحكيم الدولية الدائمة فى لاهاى فقد اتفق المركز مع المحكمة على تنظيمات خاصة لتبادل الخدمات بين المركز والمحكمة (١٢).

اختصاص المركز الدولى لتسوية المنازعات المتعلقة بالاستثمارات وأحكام الحماية الدبلوماسية .

وسنحاول هنا أن نوضح مدى خروج أحكام الاتفاقية عن قواعد الحماية

---

(١٢) وقع سكرتير عام المركز مستر Aron Broches على مذكرة مشتركة مع سكرتير عام محكمة التحكيم الدولية الدائمة مسيو J.P.A. François وقد وقع الأول على المذكرة فى ٢٣ أبريل سنة ٦٨ بناء على تفويض سابق من مجلس ادارة المركز بقراره رقم AC (1) Res 9 فى ٢٥ سبتمبر سنة ١٩٦٧ ووقع الثانى فى أول مايو سنة ١٩٦٨ .

الدبلوماسية وسنركز على الآتى : طبيعة النزاع وأطراف النزاع واشتراط استنفاذ طرق الطعن الداخلية والتنازل عن الحماية الدبلوماسية .

١ – طبيعـــة النزاع :

لكى يختص المركز يلزم أن يكون النزاع قانونيا **d'ordre juridique** متصلا مباشرة باستثمار سواء لوجود أو مدى الحق او الالتزام القانونى وسواء متعلقا بطبيعة أو مدى التعويضات الواجبة لانهاء الالتزام القانونى وهكذا لا يدخل فى اختصاص المركز المنازعات ذات الطابع السياسى والمنازعات الأخرى الخاصة بالمصالح التى يمكن أن تكون من اختصاص لجان التوفيق أو محاكم التحكيم التى تتكون وفقاً للاتفاقات الثنائية أو غيرها أو محاكم العدل الاقليمية أو محكمة العدل الدولية .

٢ – أطراف النزاع :

بينما وفقاً لأحكام الحماية الدبلوماسية تتبنى الدولة موضوع تظلم أحـــد رعاياها endossement فى مواجهة الدولة المشكو فى حقها تواجه هنا الدولة المتعاقدة أحد رعايا دولة متعاقدة أخرى حيث يلزم لاختصاص المركز أن يكون أحد أطراف النزاع دولة متعاقدة منضمة الى الاتفاقية المنشئة للمركز أو سلطة عامة أو هيئة عامة تابعة لدولة متعاقدة من ناحية ، وأن يكون الطرف الآخر أحد رعايا دولة أخرى متعاقدة سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا [١٣] . ولا تقبل شكوى الشخص اذا كان يتمتع فى نفس الوقت بجنسية الدولة المتعاقدة طرف النزاع . فى حين اذا كان طرف النزاع شخصا معنويا يحمل جنسية احدى الدول المتعاقدة طرف النزاع فيمكن اعتبار هذا الشخص من رعايا دولة أخرى منضمة للاتفاقية بسبب الرقابة التى تباشرها المصالح الأجنبية على الشخص المعنوى ، اذا وافق أطراف النزاع على ذلك .

Art. 25 (1) "toute personne morale qui possède la nationalité d'un Etat contractant autre que l'Etat partie au différend à la date à laquelle les parties ont consenti à soumettre le différend à la conciliation ou à l'arbitrage et toute personne morale qui possède la nationalité de l'Etat

(١٣) المادة ٢٥ من الاتفاقية .

contractant partie au différend à la même date et que les parties sont convenues, aux fins de la présente convention, de considérer comme ressortissant d'un autre Ftat contractant en raison du *contrôle* exercé sur elle par des intérêts étrangers".

ويعتبر هذا النص ضمانا لمصالح حملة القيم المنقولة الأجانب الذين يستثمرون أموالهم فى شركات تحمل جنسية دولة متعاقدة طرف فى النزاع .

وقد كان الحل التقليدى فى القانون الدولى العام حتى أواخر القرن التاسع عشر هو رفض التدخل لصالح حملة الأسهم أو المساهمين الأجانب فى رأس مال الشركات التى تضار نتيجة لاجراءات تتخذها حكومات الدول التى تحمل تلك الشركات جنسيتها . وقد أخذ القضاء الدولى أيضا بذلك المبدأ حيث اعتبر أن جنسية الشركة هى العنصر الوحيد الذى يجب أن يؤخذ فى الاعتبار لرفض الطلبات التى يتقدم بها المساهمين يحملون جنسيات أخرى[١٤] . ومع ذلك فقد ظهر نوع من الحماية متميز لهؤلاء على اساس نظرية الرقابة والحقيقة القانونية وقد بدأ ذلك بالقرار الذى اتخذته اللجنة المختلطة فى لما فى قضية .Ruden & Cie فى ٢٦ فبراير سنة ١٨٧٠ حيث قبلت طلب تعويض مقدم من أحد حملة الأسهم الأمريكيين شريك فى شركة ببروفيه[١٥] . ثم تأكد ذلك فى كل من القضاء التحكيمى والسوابق الدبلوماسية والاتفاقيات . ومن أمثلة قضاء التحكيم قضايا la Delagoa Bay Railways, Canevaro, El Salvador Commercial Co., Cerruti, Mexican Eagle.

ومن أهم الاتفاقيات معاهدة فرساى حيث نصت فى المادة ٢٩٧ فقرة (e) وعلى الآتى :

"Les ressortissants des Puissances alliées ou associées auront droit à une indemnité pour les dommages ou les préjudices causés à leurs biens, droits ou intérêts, y compris les sociétés ou associations dans lesquelles ils étaient interressés sur le territoire allemand tel qu'il existait au 1ère août 1914.....".

قد خصت اتفاقيات الشكاوى بعد سنة ١٩١٩ حملة الأسهم فى شركات أجنبية بحقوق خاصة فى الشكوى ، مثال ذلك الاتفاقيات المعقودة بين المكسيك والولايات المتحدة فى ٨ ، ١٠ سبتمبر سنة ١٩٢٣ ، ١٦ أغسطس

---

(١٤) Cf. Charles Rousseau pp. 114–5.

(١٥) Ibid p. 117.

سنة ١٩٢٧ ، والمكسيك وفرنسا فى سبتمبر سنة ١٩٢٤ ، والمكسيك والمانيا فى ١٦ مارس سنة ١٩٢٥ ، والمكسيك وأسبانيا فى ٢٥ نوفمبر سنة ١٩٢٥ والمكسيك وبريطانيا فى ١٩ نوفمبر سنة ١٩٢٦ والمكسيك وايطاليا فى ١٣ يناير سنة ١٩٢٧ وبين الولايات المتحدة وبناما سنة ١٩٥٠ .

وبالنسبة لمعاهدات الصلح لسنة ١٩٤٧ فنجد الأحكام النموذجية بالنسبة لحماية حملة الأسهم قد جاءت فى المعاهدة مع ايطاليا فى المادة 78 Para 4 (b) حيث جاء فيها :

"Les ressortissants des Nations Unies qui détiennent directement ou indirectement des parts d'intérêts dans les sociétés ou associations ... qui ont subi une perte par suite d'atteinte ou de dommages causés à leurs biens en Italie recevront une indemnité......".

وقد استخلص مستر Mervyn Jones من السوابق الدولية فى هذا الشأن أن هناك قاعدة للانصاف تكمل المبدأ الطبيعى الخاص بأحترام الشخصية القانونية للشركات باعتبارها ممثلة لجميع العناصر المكونة لتلك الشخصية بما فى ذلك الشركاء والمساهمين وقاعدة الانصاف تتدخل هنا بالاستثناء لصالح حاملى الحصص والأسهم حيث يكون فى التطبيق الجامد لمبدأ احترام الشخصية القانونية للشركات عدم عدالته . وهكذا يرى الأستاذ شارل روسو بالنسبة للسوابق الخاصة بالاتفاقيات أنه كان يلزم لتعويض حملة الأسهم والشركاء فى كل مرة النص على شرط خاص بذلك فى الاتفاقيات الخاصة بالشكاوى أو الصلح ، ويرى أن النص على ذلك يعنى استثناء من قاعدة ، كما أن النص على التعويض فى معاهدات الصلح يعيبه أن الدول المهزومة تكون فى وضع غير متكافىء أمام الدول المنتصرة فتدور المفاوضات السابقة على عقد الاتفاقية فى جو بعيد عن حرية المناقشة (١٦) .

وقد جاءت الاتفاقية الأخيرة وأخذت بنظرية الرقابة على الشخص الاعتبارى بواسطة مصالح أجنبية وقررت قبول شكوى الشركة التى تحمل نفس جنسية الدولة طرف النزاع وقت الموافقة على احالة النزاع علىالتحكيم أو التوفيق بشرط موافقة الأطراف على اعتبار أن الشركة من رعايا دولة

---

(١٦) Cf. Charles Rousseau, "La Protection Diplomatique", (Paris, Cours de Droit 1962-63) p. 150.

أخرى منضمة للاتفاقية بسبب الرقابة التى تمارسها عليها المصالح الأجنبية[١٧] .

٣ — اشتراط استنفاذ طرق الطعن المتاحة داخليا أو محليا : —

حيث لا تقبل الشكوى وبالتالى لا تقوم الحماية الدبلوماسية الا اذا قام المتظلم باستنفاذ جميع طرق الطعن المتاحة داخليا وقد اشترط القرار الصادر فى هذا الشأن من معهد القانون الدولى فى دورته فى جرينادا فى ابريل سنة ١٩٥٦ أن تكون الطرق المتاحة للطعن داخليا ممكنة وأن تكون فعالة وكافية . وتعتبر القاعدة جزءا لا يتجزأ من القانون الدولى الوضعى وقد تواترت أحكام محاكم التحكيم والمحكمة الدائمة للعدل الدولى وقواعد الاتفاقيات بين الدول على ذلك . ومع ذلك فقد جاءت المادة ٢٦ من الاتفاقية الخاصة بتسوية المنازعات المتعلقة بالاستثمارات المنعقدة فى ظل البنك الدولى — على أن موافقة الأطراف المتنازعة على التحكيم فى ظل الاتفاقية تعتبر — الا اذا اشترط خلاف ذلك — متضمنة التنازل عن سلوك أى طريق آخر للطعن ، كما يمكن لدولة متعاقدة أن تستلزم استنفاذ طرق الطعن الادارية والقضائية الداخلية كشرط لموافقتها على التحكيم وفقاً لأحكام هذه الاتفاقية .

وهذا يعنى أن استنفاذ طرق الطعن الداخلية ليس هو المبدأ وفى حالة عدم اشتراطه من جانب الدولة حين موافقتها على التحكيم فان عدم استنفاذ طرق الطعن الداخلية لا يعتبر سببا فى رفض الطلب أو الدعوى .

٤ — بينما اتفقت غالبية أحكام القضاء الدولى على اعتبار الشرط العقدى — الذى يتنازل المتعاقد فيه عن اللجوء الى الحماية الدبلوماسية — لاغى ، اعتبرت الاتفاقية فى المادتين ٢٦ و ٢٧ أن موافقة الأطراف على التحكيم وفقاً لأحكامها يعتبر تنازلا عن اللجوء لطرق الطعن الأخرى بما فى ذلك الحماية الدبلوماسية الا اذا اشترط فى الموافقة على خلاف ذلك . ويعتبر هذا النص مخالفا لأحكام الحماية الدبلوماسية ذاتها

(١٧) لم تحدد المادة ٢٥ فقرة (٢) مدى رقابة المصالح الأجنبية على الشركة (الشخص المعنوى). فهل هى مصالح جوهرية intérêt substantiel كما جاء فى بعض الاتفاقيات الثنائية السابقة وهل هى مصالح غالبية majoritaires بالنسبة للمصالح الوطنية . والامر هنا متروك لتقدير الأطراف عند الموافقة على احالة النزاع للمركز .

التى تعتبر حقاً مطلقاً تمارسه الدولة بغض النظر عن حق أحد رعاياها المضار الذى لا يستطيع التنازل عن حق دولته فى الحماية الدبلوماسية [١٨] . فاذا كان اشتراط التنازل يعتبر لاغيا اذا كان صريحا فانه لا يمكن استنتاجه من باب أولى إذا كان ضمنيا .

* * * *

وأخيرا طالما أن طرف النزاع دولة متعاقدة أو هيئة أو سلطة عامة تابعة لها من جانب وأحد رعايا دولة متعاقدة أخرى من جانب آخر بدون تدخل الدولة التى يحمل جنسيتها فاذن فهناك ركن أساسى من أركـــان الحـــماية الدبلوماسية قد انتفى ألا وهو تبنى الدولة لشكوى أحد رعاياها endossement وقد أكدت الاتفاقية ذلك فى المادة ٢٧ حيث نصت على أنه « لا يمكن لأى دولة متعاقدة أن تتولى الحماية الدبلوماسية أو تلجأ الى مطالبة دولية لموضوع النزاع الذى وافق أحد رعاياها ودولة أخرى متعاقدة على عرضه أو عرضوه على التحكيم فى ظل هذه الاتفاقية وذلك الا اذا لم تقم الدولة الأخرى بتنفيذ الحكم الصادر فى صدد النزاع [١٩] وهكذا فانا تعتبر أن ما جاء من قواعد فى هذه الاتفاقية خروجا على قواعد المسئولية الدولية التى يلزم بأن تقوم بين دولتين .

وقد يكون من أهم أسباب عدم انضمام الجمهورية العربية المتحدة الى الآن الى تلك الاتفاقية — بالاضافة الى اتساع نطاق القطاع العام ابتداء من سنة ١٩٦١ وما يستتبعه ذلك من ضيق فرص الاستثمارات الخاصة الوطنية أو الأجنبية — فان عدم استنفاذ طرق الطعن الداخلية بالنسبة للمستثمر الأجنبى قبل لجوئه الى الاستعانة بالمركز الدولى لتسوية المنازعات الخاصـــــة بالإستثمارات يؤدى الى زيادة الحالات التى تعرض على المركز من أجل

---

(١٨) Cf. Louis Delbez, op. cit., p. 373

(١٩) "Aucun Etat contractant n'accorde la protection diplomatique ou une formule de revendication internationale au sujet d'un différend que l'un de ses ressortissants et un autre Etat contractant ont consenti à soumettre ou ont soumis à l'arbitrage dans le cadre de la présente Convention, sauf si l'autre Etat contractant ne se conforme pas à la sentence rendue à l'occasion de différend".

تدبير توفيق أو تحكيم وما يستلزمه ذلك من نفقات باهظة مقابل الاجراءات وخدمات الموفقين أو المحكمين وفقاً لما جاء فى الباب السادس المواد ٥٩ الى ٦١ من الاتفاقية رغم انه كان فى الامكان توفير تلك النفقات لو استلزمت الاتفاقية استنفاذ طرق الطعن الداخلية قبل أن يختص المركز . لذلك فاننا نرى أن نفقات التحكيم والتوفيق الدوليين يشكلان عبئا ماليا ضخما خاصة بالنسبة للدول النامية التى تحتاج لتعبئة كل مواردها فى العملات القابلة للتحويل لتمويل مشروعات التنمية الاقتصادية . وليس من المتصور أن تتنازل دولة ضمنيا فى موافقتها على اختصاص المركز عن شرط استنفاذ طرق الطعن الداخلية ، طالما أن لديها طرق طعن داخلية متاحة وكافيــة وتسلك الطريق الأصعب وباهظ التكاليف ألا وهو التحكيم وفقاً لأحكام الاتفاقية ولعل هذا السبب هو الذى يفسر أن المركز الدولى لتسويةالمنازعات الخاصة بالاستثمارات لم يطلب اليه الى الآن التدخل لتسوية أى نزاع سواء عن طريق التوفيق أو التحكيم . كما لم تصدق على الاتفاقية من الدول النامية الا ٢٩ دولة .

وأخيرا فان اشتراط الموافقة الكتابية على احالة النزاع الى التوفيق أو التحكيم وفقاً لأحكام المواد ٢٥ فقرة (١) و ٢٨ فقرة (١) و ٣٦ فقرة (١) من الاتفاقية يعنى استبعاد التحكيم الالزامى .

التسلح النووى بين الخطر الجزئى ومنع الانتشار (*)

للواء الدكتور محمود خيرى بنونه

مقـــدمة :

انتهت الحرب العالمية الثانية بضرب هيروشيما ونجازاكى بقنبلتين ذريتين بعد ان استسلمت اليابان وألقت سلاحها أو كادت تفعل ذلك . وشدنا هول هذا الحادث للأهتمام به فبدأت افكر فى هذا الموضوع . ومن الضرورى ان يزداد اهتمامنا بالتسلح النووى فى ظروف العدوان ، لما يثار حول امتلاك اسرائيل لسلاح ذرى . ولأن حربا نووية قد تقوم — كما يرى البعض — نتيجة لاستمرار هذا العدوان .

وكان استخدام القنبلة الذرية لأول مرة حدثا تاريخيا جذب انظـــار العالم . وتلى ذلك تطور استخدام الطاقة النووية من أجل الحرب والسلام ، مما كان له أثر كبير فى المجتمع الدولى . وحتى الآن ، وقد اصبحت الدول النووية خمسا ، وتراكم المخزون من الأسلحة النووية بما يكفى لتدمير العـــالم وأكثر ، وقطعت تجارب استخدام الطاقة النووية فى الأغراض السلمية شوطا كبيرا ، وادت هذه الطاقة خدمات جليلة للبشرية ، لم نتبين سبيلنا ، هل هذه الطاقة وسيلة لرفاهية الشعوب وحفظ سلام العالم ؟ أم هى اداة لدمار المدنية وتلاشى الحضارات وفناء البشرية ؟ .

وفى ظل هذا الموقف ، تحقق ما قاله هنرى آدمز منذ مائة عام . « ان الانسان يمتطى العلم ويسرع به الخطى ، وسيأتى يوم يعجز فيه عن السيطرة

(*) محاضرة ألقيت بمقر الجمعية المصرية للقانون الدولى فى موسمها الثقافى لعام ١٩٦٩ بتاريخ ٢٠ مارس سنة ١٩٦٩ .

على ما تخترعه من آلات . وحينئذ سوف تكون حياته تحت رحمتها . وقد يرتكب الانسان خطأ فيفنى العالم » (١) .

وقد ظهر السلاح النووى لأول مرة فى السادس من أغسطس عام ١٩٤٥ . عندما قامت طائرة أمريكية باسقاط قنبلة ذرية فوق هيروشيما فى صباح هذا اليوم . وفى التاسع من هذا الشهر ، تلتها طائرة أخرى باسقاط قنبلة ذرية ثانية فوق نجازاكى . وكان أول استخدام لسلاح ذرى فى الحرب . ظهر أثره واضحا فى دمار شامل أصاب المدينتين ، بلغت ضحاياه ١٣٠,٠٠٠ من القتلى أغلبهم من المدنيين ، وبينهم ٢٥,٠٠٠ طفل وفتاة دون الثامنة عشر فى هيروشيما وحدها . ووضعت قنبلة هيروشيما أول سابقة لاستخدام الأسلحة النووية فى الحرب ، معلنة انتهاء سباق التسلح النووى بين المانيا والحلفاء .

وكان التفكير فى انتاج سلاح ذرى قد بدأ بعد أن توصل العلماء إلى تقسيم الذرة فى عام ١٩٣٨ . ووجه هتلر اهتماما كبيرا بالابحاث النووية منذ ذلك الحين . وكتب اينشتاين إلى الرئيس روزفلت فى أغسطس ١٩٣٩ قائلا انه من الممكن صنع قنبلة ذرية ، وأنه يخشى ان يكون الألمان يحاولون صنعها . فقرر روزفلت بدء العمل فى انتاجها فى فبراير ١٩٤٠ . وفى انجلترا ، تكونت لجنة من كبار العلماء البريطانيين لهذا الغرض . وفى مواجهة ظروف الحرب فى ذلك الوقت ، تم الاتفاق بين الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة وكندا على توحيد جهودهم لانتاج هذا السلاح .(٢)

---

(١) "I tell you these are great times. Man has mounted science, and is now run away with it. The engines he will have invented will be beyond his strenght to control. Some day science may have the existence of mankind in its power, and the human race commit suicide by blowing up the world" Henry Adams 1862. John. H.Herz."International Politics in the Atomic Age". Columbia 1960, p. 1

(٢) وقع روزفلت اتفاقا مع تشرشل فى ١٩ أغسطس ١٩٤٣ فى قلعة كويبك Quebec ، يقضى بتركيز الجهود فى الولايات المتحدة لأنتاج القنبلة الذرية . تفاديا لاخطار الغزو والغارات الجوية ، التى كانت معرضة لها بريطانيا فى هذا الوقت . وتنفيذا لذلك تحرك العلماء البريطانيون إلى الولايات المتحدة . وتركز المشروع كله فيها . أنظر "The Spread of Nuclear Weapons " by Leonard Beaton & John Maddox. Chatto & Wendus. London 1962. p. 66.

وتمت صناعة أول قنبلة ذرية واجرى تجربتها فى نيومكسكو فى يوليو ١٩٤٥ ؛ وعلى ضوء هذه التجربة صنعت قنبلتى هيروشيما ونجازاكى (٣) .

واستمرت الولايات المتحدة الأمريكية فى اجراء تجاربها الذرية لتطوير سلاح ترى له تأثير حاسم على علاقتها بالأتحاد السوفييتى ، « لأن القوة هى الشيء الوحيد الذى تفهمه روسيا » (٤) كما قال ترومان . ولأن « شرور القنبلة الذرية وأخطارها تمتد كدرع واق بين الغرب وبين روسيا » (٥) كما قال تشرشل .

وفى أغسطس عام ١٩٤٩ فجر الاتحاد السوفييتى قنبلته الأولى . واضعا حدا للاحتكار الأمريكى للقنبلة الذرية . ومعلنا عن سباق كان يجرى فى الخفاء بين أعظم قوتين فى العالم ، من أجل صناعة الأسلحة النووية . وتبعته المملكة المتحدة فى أكتوبر ١٩٥٢ ثم فرنسا فى فبراير ١٩٦٠ ثم الصين الشعبية فى اكتوبر ١٩٦٤ . وفى مجال انتاج الأسلحة الهيدروجينية ، فجرت الولايات المتحدة الأمريكية قنبلتهـــا الأولى فى عام ١٩٥٢ ، وتلاها الاتحاد السوفييتى عام ١٩٥٣ ، ثم انجلترا وفرنسا والصين بعد ذلك . وبذا أصبح عدد الدول النووية خمسا ، تمتلك جميعها أسلحة ذرية وهيدروجينية ، قدر المخزون منها لدى كل من الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتى بما يكفى لتدمير الآخر عدة مرات (٦) .

---

(٣) تمت صناعة القنابل الذرية الثلاث الأولى ضمن مشروع مانهاتن . وكان يرأسه الجنرال ريتشارد جروفر . وقد شيدت مراكز الأنتاج فى أوك ريدج وهانفورد . وكان يعـــاونه ميجور روبرت فورمان والدكتور يوليوس روبرت اوبنهيمر . وعند اجراء تجربة القنبلة الذرية الأولى وضعت على برج عالى من الصلب . وعند انفجارها سرت هزة ارضية اعقبها صوت مفزع . وظهرت سحابة كثيفة ارتفعت إلى ١٢ كم فى الفضاء ، ولم يظهر اثر للبرج بعد اختفائه إلا حفرة عميقة . وقد صرف على هذه القنبلة أكثر من الفى مليون دولار . واشترك فى انتاجها أكثر من ١٣٠,٠٠٠ فرد .

(٤) Memoirs by Harry S. Truman. "Year of Decisions" Vol. I. Doubleday N.Y. 1955. p. 142.

(٥) Winston Churchill "The second World War". Cassel, London. 1954. p. 340.

(٦) Philip Noel-Baker. "The Arms Race". London, Calderbook. 1958 p. 173.

وتسابقت هذه الدول فى تطوير اسلحتها النووية فانتجت قنابل ذرية وأخرى هيدروجينية من احجام مختلفة ، تتراوح قوتها بين نصف كيلو طن ومائة وخمسين مليون طن واكثر ، تصلح للتراشق النووى بين ميادين القتال وعبر القارات ، بواسطة الصواريخ وأسلحة البر والبحر والجو . كما انتجت ايضا أسلحة التلوث الاشعاعى . *

وتحتاج صناعة الأسلحة النووية لأموال كثيرة وامكانات ضخمة ، تشمل المواد والخامات اللازمة لصناعة الوقود النووى والمادة الوسيطة . كما تحتاج لاقامة المنشآت وتوفير المعدات اللازمة لانتاج المواد الانشطارية وتنقيتها . وهى تعتمد على عناصر بشرية على مستوى عالى من التخصص العلمى والتكنولوجى بالاضافة إلى ضرورة توفر البيانات العلميةوالتكنولوجية اللازمة لتصميم وصناعة الأسلحة النووية وتجربتها . وعادة لا يتوفر كل ذلك إلا للدول الكبرى ، مما يجعل للتعاون الدولى أهمية خاصة فى هذا المجال . وقد اتخذ هذا التعاون صور عديدة ، منها ما يختص بتوفير الخامات والمواد ، ومنها ما يختص باقامة المنشآت أو تبادل المعلومات والعلماء .

وقد ساهم التعاون الدولى فى نشر صناعة الأسلحة النووية . فمنذ بدأت أبحاث الذرة حتى اكتشاف الطاقة الذرية ، ساهم علماء من دول كثيرة فى الابحاث الخاصة بتفتيت الذرة ، واستخراج الطاقة الذرية منها (٧) .

---

* تضمنت معاهدات السلام التى عقدت مع ايطاليا وبلغاريا وفنلندا وهنجاريا ورومانيا عام ١٩٤٧ اصطلاحا لتعريف السلاح النووى بأنه أى سلاح يحتوى على ، أو وضع تصميمه ليحتوى على ، أو يستخدم وقودا نوويا أو مواد انشطارية . ويسبب دمارا أو تسمما شاملا ، أو اصابات شاملة ، نتيجة لتفجيره أو احداث تغييرات نووية — دون سيطرة — فى الوقود النووى ، أو نتيجة للنشاط الاشعاعى للوقود النووى أو المواد الانشطارية .

(٧) بدأت بحوث الذرة ونمت واثمرت نتائجها فى ظل دراسات وتجارب وأبحاث علمية قام بها علماء من دول عديدة تحت رعاية حكومات دولهم . وكان لذلك نتائج عملية ونظرية وضعت قواعد ونظريات كانت ولا تزال الأسس التى قامت على اساسها التكنولوجيا النووية . ومنذ ان اعلن الفيلسوف اليونانى ديمقريطس نظريته ان « كل شىء فى هذا العالم يتكون من دقائق متناهية فى الصغر لايمكن تجزئتها إلى دقائق اصغر منها سماها ذرات» أى منذ اربعة وعشرين =

ولم تكن قنبلة هيروشيما إلا نتيجة لتعاون دولى بين الولايات المتحـــدة الأمريكية والمملكة المتحدة وكندا بعد اتفاق قلعة « كويبك » كما ذكرت من قبل . وقد امتد هذا التعاون على نطاق أوسع فى المجال السلمى ، وساهمت الدول فى نشر المعلومات عن الطاقة الذرية فى المجال الدولى عن طريق البحث أو النشر أو التجسس أو تبادل العلماء . مما أدى الى تقدم علمى وتكنولوجى فى المجال النووى ، يزيد من قدرة الدول الأخرى على صناعة الأسلحة النووية ، اذا ارادت تحويل نشاطها السلمى إلى الأغراض العسكرية .

وفى اتجاه اخر كان تضارب السياسة النووية بين القوى العظمى فى المعسكرين ، وبين الدول الكبرى فى المعسكر الواحد سببا آخر ، أدى إلى زيادة الرغبة ومضاعفة الجهود فى مجال سباق التسلح النووى . فسياسة احتكار السلاح النووى التى اتبعتها الولايات المتحدة الأمريكية ، كانت حافزا للاتحاد السوفييتى للعمل على سرعة إنتاج هذا السلاح . كما دفعت فرنسا إلى صناعة الأسلحة النووية [٨] . وفى المعسكر الشرقى ، أدى احتكار الاتحاد السوفييتى للأسلحة النووية إلى دفع الصين لبذل أقصى الجهود لانتاج سلاح نووى خاص بها . كما كان التوتر الدولى عاملا آخر زاد من حدة سباق التسلح النووى ، ودفع الدول إلى توزيع بعض ما تمتلكه من أسلحة نووية على قواعدها العسكرية المنتشرة فى العالم، طبقاً لاستراتيجية نووية وضعتها لتحقق أمنها وتدعم نفوذها .

آثار ونتائج سباق التسلح النووى .

ونتيجة لهذا السباق ، اصبح عدد الدول النووية خمسا ، تتنافس فى

= قرنا حتى الآن، ساهم علماء كثيرون فى ابحاث الذرة ، منهم دالتون الانجليزىعام ١٩٠٨ ، وافوجادرو الايطالى عام ١٨١١، ورنتجن ١٨٩٥ . وبيكوربل الفرنسى عام ١٨٩٦ ، ومدام كورى وزوجها سنة ١٨٩٨ . واينشتين عام ١٩٠٥ . وروزد فورد عام ١٩٠٦ ، وبوهر ١٩١٣ ، وكوكرفت ووالتن عام ١٩٣٢ ، وشادويك فى العام نفسه ، واندرسون فى عام ١٩٣٣ ، وفيرمى عام ١٩٣٤ . وادت هذه الابحاث إلى تفتيت نواة اليورانيوم عام ١٩٣٩ واستخراج يورانيوم ٢٣٥ من اليورانيوم العادى فى عام ١٩٤٠ .

(٨) خصصت فرنسا ميزانيات كبيرة لصناعة الأسلحة النووية وبناء قوة نووية ضاربة "La Force de Frappe" حتى يكون لها اثر رادع يحقق اهدافها وسياستها ، ويضعها فى مصاف الدول التى تملك اسلحة نووية فى المجال الدولى عامة والأوروبى خاصة .

تكديس الأسلحة النووية وتطويرها — كما ذكرت — لتصبح أكثر قدرة على السحق والدمار ، وليناسب استخدامها جميع أوجه المعركة دفاعا وهجوما على كل المستويات . وقدر الامريكيون ما لديهم منها بما يكفى لأن يصيب كل انسان على وجه الأرض بعدة اطنان من المادة شديدة الانفجار . هذا بالاضافة إلى ما تمتلكه الدول النووية الأربعة الأخرى .

ودخلت الأسلحة النووية ضمن تسليح الجيوش ، تحلق فى الاجواء مع القوات الجوية وتجوب البحار مع القطع البحرية . وتربض بين وحدات المدفعية وتشكيلات الصواريخ مهددة بقيام حرب نووية شاملة (٩) . كما اصبحت دولا كثيرة قادرة على صناعة الأسلحة النووية . ولكنها تحجم عن ذلك لاسباب عارضة . بزوالها تبدأ فى انتاج هذه الأسلحة . خصوصا ، عندما ترى ان بقاءها ودعم كيانها يتوقف على امتلاك هذا السلاح .

وقد أدى هذا السباق إلى قيام سباق آخر فى مجال صناعة وسائل الحمل والتوصيل ، الطائرات ، والصواريخ ، والغواصات ، ومركبات الفضاء(١٠) كما صاحبه سباق آخر من أجل انتاج وسائل الوقاية من الأسلحة النووية ومنعها من الوصول إلى اهدافها ، كالصواريخ المضادة للصواريخ (١١) .

كما أدى السباق النووى إلى إتاحة وسائل جديدة سوف تؤدى إلى تغيير شكل الحرب . لأن القتل فيها سوف يكون بالملايين ، تقوم فيها الدقائق مقام الأيام والشهور . لا يسهل بعدها إعادة البناء أو العلاج بعد دمار العالم وتلوثه . تصيب جميع الشعوب والمدنيات والحضارات بخسائر فادحة : تسبب دمارا شاملا للغالب والمغلوب ، لا يجنى فيها الغالب ثمار نصره .

وقد أدى أول سباق من أجل صناعة سلاح ذرى إلى استخدامه عندما

---

(٩) فى مارس ١٩٥٧ ، أعلن جون فوستر دالاس ان جميع القوات الأمريكية مجهزة بالأسلحة النووية بعد ان اصبحت سلاحا عاديا ضمن اسلحتها ومعداتها .

(١٠) قال المارشال كيريل دوسكالينكو نائب وزير الدفاع السوفيتى بأن بعض الصواريخ السوفيتية الجديدة مناسبة للاطلاق المدارى من الفضاء . وان الصواريخ الاستراتيجية قادرة على احتواء المعتدى والحاق ضربة نووية ساحقة به فى أى مكان من الكرة الأرضية .

(١١) تنشىء الولايات المتحدة الأمريكية شبكة دفاعية ضد أى هجوم نووى عمادها الصواريخ المضادة للصواريخ . وسوف تصل نفقاتها إلى خمسة مليارات من الدولارات .

كان طرف واحد يمتلكه ، فاستخدمه وهو آمن من شروره . أما الآن ، فقد أصبح « توازن الرعب النووى » أمل البشرية فى منع قيـــام صدام نووى شامل . لأن الرغبة المتبادلة فى البقاء ومنع فناء العالم يحتمان ذلك ، بعد ان اصبحت اطراف النزاع تمتلك قوى هائلة ، هى نفسها معرضـــة لدمارها الشامل :

وحفاظا على توازن الرعب النووى ، تتنافس الدول العظمى لجعـــل « قوة هذه الاسلحة كافية لمنع استخدامها » (١٢) ، ردعا للطرف الآخر . إلا أن كل طرف يقدر مدى تأثير الضربة النووية الأولى ، ويشك فى نية الطرف الآخر ، مما يجعل احتمال قيام الحرب النووية قائما نتيجة لسوء التقدير ، أو الصدفة ، أو امتدادا لحرب محـــدودة . أو بسبب دخيل يثيرها لصالحه . وازاء هذا الوقف زادت اهمية نزع السلاح وتضاعفت .

نزع الأسلحة النووية والرقابة عليها .

يعنى نزع السلاح خفض اسلحة معينة أو جميع الأسلحة أو ازالتهـــا بقصد وضع حد لسباق التسلح . وقد يكون عاما أو محدودا ، او شاملا أو جزئيا ، وقد يكون كما أو كيفا . أما الرقابة على الأسلحة فتهدف إلى التقليل من خطر نشوب الحرب والتخفيف من آثارها بخفض أنواع خاصة محدودة من الأسلحة ، وزيادة أنواع أخرى ، لدعم أمن الجانبين ضـــد العدوان المفاجىء .

وكان حلول العصر النووى حافزا مثيرا للسعى وراء نزع السلاح والرقابة عليه . اذ اثار المصير المخيف الذى اصاب هيروشيما ونجازاكى الرأى العام العالمى ودفعه إلى المطالبة بمنع استخدام الطاقة الذرية فى الأغراض العسكرية . وقد اشار ميثاق الأمم المتحدة إلى نزع الســلاح فى عدة مواضع فى المواد ١١ ، ٢٦ ، ٤٧ . وفى ١٥ نوفمبر ١٩٤٥ ، صدر تصريح مشترك — من ترومان واتلى وماكنزى محذرا من خطر الأسلحة النووية ، مطالبا بوضع

---

(١٢) فى هذه الحالة تكمن الحماية الفعالة فى قدرة قوات كل جانب على الانتقام الساحق تجاه أى عدوان يبدأه الجانب الآخر . كما قال هيرمان كاخن فى كتابه عن الحرب الحرارى نووية Herman Khan. "On Thermonuclear War "Princeton University Press 1961. p. 17.

ضمانات لمنع استخدام الطاقة الذرية فى الأغراض العسكرية . مقترحا انشاء لجنة تابعة للأمم المتحدة تسعى لتحقيق ذلك . وفى ديسمبر اصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة قرارا بانشاء لجنة الطاقة الذرية ، ووضعت ضمن واجباتها « العمل على منع استخدام الأسلحة الذرية والرقابة على الطاقة الذرية » (١٣) .

وباشرت لجنة الطاقة الذرية نشاطها واشرفت على مباحثات نزع السلاح حتى عام ١٩٥٠ . وفى عام ١٩٥٢ انتقل نشاطها إلى لجنة نزع السلاح التابعة للأمم المتحدة ثم إلى اللجنة الفرعية لنزع السلاح التى باشرت نشاطها حتى انسحاب الاتحاد السوفييتى منها عام ١٩٥٧ . فانتقلت المباحثات من اتصال مباشر بين روسيا وأمريكا إلى مؤتمر الخبراء الذى عقد فى جنيف عام ١٩٥٨ إلى المؤتمر الثلاثى فى اكتوبر إلى مؤتمر وزراء الخارجية عام ١٩٥٩ ، وبين الجمعية العامة ولجنتها السياسية . وتعددت المقترحات لانشاء لجان جديدة كان آخرها لجنة الثمانية عشر ، التى وافقت الجمعية العامة على قيامها فى دورتها السادسة عشر . وهى تباشر نشاطها فى جنيف حتى الآن .

وتقدم اطراف المباحثات بعدة مشروعات ومقترحات كان أولهـا « مشروع هيئة التنمية الذرية الدولية » الذى قدمه باروخ عام ١٩٤٦ . ويقضى بوضع نشاط الابحاث النووية تحت سيطرة هيئة دولية ، قـدر الروس ان يكون للولايات المتحدة فيها أغلب الأصوات ، دون ان يتضمن المشروع أى اشارة لما تمتلكه الولايات المتحدة من اسلحة نووية . فلم يقبله الاتحاد السوفييتى وتقدم بمشروع مقابل يتضمن فى جوهره تحريم الاسلحة النووية وتدمير المخزون منها ، على ان يجرى التفتيش بصورة دورية أو عند الشك فى وجودها . ولم تقبل الولايات المتحدة الأمريكية هذا المشروع . وفى عام ١٩٤٩ أصبح مشروع باروخ متخلف بعد ان فجرت روسيا قنبلتها الذرية الأولى . فعدله الأمريكيون إلى مشروع آخر لم يقبله الروس ايضا .

وفى عام ١٩٥٢ تقدمت الولايات المتحدة الأمريكية بمشروع المبادىء الستة ويهدف إلى منع قيام الحرب ، وتعاون جميع الدول فى عالم مفتوح

---

(١٣) انظر Baker المرجع السابق ص ٢ .

غير مسلح ، واستبعاد الأسلحة النووية تحت اشراف دولى ، ولكن الاتحاد السوفييتى تقدم بمشروع مقابل .

واستمر سباق التسلح النووى ففجر الاتحاد السوفييتى القنبلة الهيدروجنية ، وفى ١٠ مايو ١٩٥٥ تقدم بمشروع يعكس جميع النقط الأساسية التى ضمنها الغرب فى المبادىء الست ، كما تضمن اقتراحا بأقامة نقط مراقبة لمنع الهجوم المباغت ، وتصفية القواعد الأجنبية . ولكن الغرب لم يقبله ، وتقدم بمشروع السماوات المفتوحة ثم عاد وسحب جميع مقترحاته فى سبتمبر ١٩٥٥ (١٤) .

وتطورت المباحثات واقترح الطرفان فى المشروعات التى قدموها اتخاذ بعض الخطوات لتسوية المنازعات بالطرق السلمية ، ووضع وتقنن قواعد السلوك الدولى الخاص بنزع السلاح . وانشاء قوة سلام دولية تابعة للأمم المتحدة . واستمرت هذه المباحثات دون الوصول إلى اتفاق محدد فى سبيل نزع السلاح الشامل العام . وان تمكن الطرفان من توقيع عدة معاهدات أهمها معاهدة الحظر الجزئى لاجراء التفجيرات النووية فوق الأرض . ومعاهدة الفضاء ، ومعاهدة أعلان امريكا اللاتينية منطقة خالية من الأسلحة النووية ، ومعاهدة منع انتشار الأسلحة النووية .

القسم الثانى — المعاهدات التى تمت

أولا . معاهدة حظر اجراء تجارب التفجيرات النووية فى الجو ، وفى الفضاء الخارجى وتحت الماء .

وقعت فى الخامس من أغسطس عام ١٩٦٣ فى موسكو بين الأطراف الثلاثة الأساسين الاتحاد السوفييتى والولايات المتحدة الأمريكية والمملكة

---

(١٤) وصف مندوب فرنسا المقترحات السوفيتية بأنها تبدو فى مجملها جيدة للغاية بحيث يصعب تصديقها . وقال مندوب الولايات المتحدة الأمريكية أنه قد سر حكومته ان ترى المقترحات التى سبق ان قدمتها عدة مرات قد قبلها الاتحاد السوفييتى إلى حد كبير . وقال المندوب البريطانى بعد مشاورة حكومته أنه يسره ان سياسة الصبر التى ثابر عليها الغرب صنعت هذه النتيجة المجدية . وان مقترحات الغرب قد قبلت على نطاق واسع ، وارتضى الاتحاد السوفييتى كامل نصوصها وقدمها من جانبه . أنظر بيكر المرجع السابق ص ٢٢ .

المتحدة ، وبدأ تنفيذها فى اكتوبر من نفس العام . وقد حددت ديباجتها عدة اهداف . أولها فورى عاجل ، يتحقق بمجرد وضعها موضع التنفيذ . وهو حظر اجراء تجارب التفجيرات النووية فوق الأرض ، فى الجو ، وفى الفضاء الخارجى ، وتحت الماء ، « ووضع حد لتلوث البيئة التى يعيش فيها الانسان » . أما الأهداف الثانية ، فتتضمن العمل على الوصول إلى اتفاق للحظر الدائم لجميع التجارب بما فى ذلك التى تجرى تحت الأرض، يستثنى من ذلك ماكان منها لأغراض سلمية . كما تتضمن الأهداف التالية العمل على الوصول إلى معاهدة لنزع السلاح نزعا عاما وشاملا.(١٥)

الاعمال المحظورة ومجال الحظر .

تحرم المعاهدة على أطرافها « اجراء أى تجربة لتفجير سلاح نووى أو أى تفجيرات نووية أخرى تحت اشرافها ، أو فى نطاق حدود سلطتها الشرعية ، فى الجو ، وخارج حدوده بما فى ذلك الفضاء الخارجى ، أو فى المياه الاقليمية ، أو فى مياه البحار العالية » أو فى أى مكان آخر « اذا كان التفجير يسبب نشاطا اشعاعيا يظهر تأثيره خارج الحدود الاقليمية للدولة التى تجرى التفجير تحت اشرافها أو تحت سلطتها الشرعية » (١٦) . كما تحرم على الأطراف تشجيع مثل هذا العمل أو الاشتراك فيه . أى ان الاعمال المحظورة تشمل اجراء التفجيرات النووية ، ما كان منها خاصا للأغراض العسكرية أو الاغراض السلمية . ويشمل الحظر ايضا الاشراف على مثل هذه الأعمال أو تشجيعها . ونطاق الحظر يحتوى الجو ، والفضاء الخارجى والمياه عامة بما فى ذلك المياه الاقليمية والبحار العالية . ولا يتضمن تحت الأرض طالما بقى النشاط الاشعاعى الناتج حبيسا داخل حدود الدولة التى تجريها . ويمتد نطاق الحظر إلى تحت الأرض ايضا ، اذا كان التفجير النووى تحت الأرض يسبب نشاطا اشعاعيا ينتقل تأثيره إلى خارج حدود الدولة سواءا عن طريق الجو أو المياه الجوفية أو ما شابهها . ويشمل نطاق الحظر كل هذه المناطق ، وما كان منها ضمن الاقاليم تحت وصايتها ، أو تحتلها أو تديرها . طالما كانت هذه الدولة طرفا فى المعاهدة .

---

(١٥) انظر ديباجة الاتفاقية فى الوثيقة رقم END/100/Rev. 1 ، الصادرة من لجنة - ١٨ فى ٣٠-٧-٦٣ .

(١٦) انظر المادة الأولى بند ١ من المعاهدة .

ومن الواضح ان المعاهدة لم تتعرض – صراحة أو ضمنا – لاستخدام التفجيرات النووية وقت الحرب . لأن امتداد الحظر ليشمل وقت الحرب لايتفق مع احكام المعاهدة لا نصا ولا روحا . يؤكد ذلك ان الجمعية العامة للأمم المتحدة طلبت ، كما اقترح السكرتير العام ، عقد اتفاقية لتحريم استخدام الأسلحة النووية فى الحرب ، بمناسبة توقيع هذه المعاهدة . ولو كان الحظر يمتد إلى وقت الحرب طبقاً لهذه الاتفاقية ، ما كانت هناك حاجة لاتفاقية أخرى . وهذا يعنى ان الاتفاق ضمنى بين جميع اطراف المعاهدة ، وجميع اعضاء الأمم المتحدة على ان المعاهدة لا يمتد اثرها إلى وقت الحرب .

الأحكام التنظيمية والاجرائية .

أصبحت المعـــاهدة سارية المفعول بمجرد تصديق الدول الثلاث الأساسية عليها ، وتبادل وثائق التصديق بينهم . أما بالنسبة للأطراف الأخرى ، فتصبح ملزمة من تاريخ ايداعهم وثائق التصديق لدى الأطراف الاساسين . ولجميع الأطراف حق طلب تعديلها . ويعرض الاقتراح بالتعديل – اذا وافق ثلث الأطراف عليه ، بشرط ان يكون بينهم الأطراف الاساسين الثلاث – يعرض على مؤتمر تدعو الدول الثلاث لعقده . ويقر التعديل بموافقة أغلبية الأعضاء عليه اذا كان بينهم الأعضاء الأساسين وتعطى المعاهدة حق الانسحاب لأطرافها بعد ثلاثة شهور من تقديم الطلب .

أهميـــة المعـــاهدة وأثرها على التسلح النووى .

هى أول اتفاق دولى تم بين الشرق والغرب فى مجال التسلح النووى ؛ وعامل ساعد على الحد من تلوث الاجواء والبحار العالية والمياه الاقليمية بالاشعاع الذرى (١٧) . وهى كما قال الرئيس كيندى « النتيجة العملية الأولى لجهود بذلتها الولايات المتحدة الأمريكية خلال ثمانية عشر عاما

(١٧) سجلت بعض تجارب التفجيرات النووية تساقطا للغبار الذرى فى عدة دول فى نصفى الكرة الأرضية . وسبب بعضها اضرارا فى الأرواح والممتلكات . وقد ادت تجربة تفجير القنبلة الهيدروجنية التى اجرتها الولايات المتحدة الأمريكية فى المحيط الهادى عام ١٩٥٤ إلى قفل مناطق شاسعة من البحار العالية . كما عرضت ٢٣٦ من سكان جزر مارشال للأشعاع النووى الضار . كما لوثت سفينة صيد يابانية ، ١٣٥ طن من السمك بالنشاط الاشعاعى . كما اصابت بحارة سفينة يابانية أخرى باضرار اشعاعية فقتلت احدهم . وقد قبلت الولايات المتحدة الأمريكية دفع التعويض عن بعض هذه الحوادث . Nagendra Singh "Nuclear Weapons and International Law". Praeger, N.Y. 1959. p. 234.

لوضع قيود على سباق التسلح » . كما « كانت عملا رائعا ، لانها تقلل أخطار تلوث الجو بالنشاط الاشعاعى ، وأول اتفاق مع الروس » كما قال اللورد هيوم . وقال خرشوف « ان اتمامها يعنى نجاحا عظيما لكل انسان حسن النية ، يناضل منذ سنين عديدة من أجل وقف التجارب النووية ونزع السلاح » . ومما يزيد من أهمية هذه المعاهدة انها سجلت خطوة على طريق النجاح فى مباحثات نزع السلاح النووى ، تشجع على استمرار هذه المباحثات .

غير ان الحظر — طبقا لنصوص المعاهدة — لا ينطبق على اجراء التفجيرات النووية تحت الأرض ، طالما لا تتعدى اضرارها حدود الاقليم الذى اجريت فيه . والمعاهدة لا تلزم إلا الدول أطرافها . وتخول لهم حق الانسحاب منها . مما يؤدى إلى ضعف اثرها على سباق التسلح . لأن الدول النووية الثلاث الاطراف فيها قد بلغت قدرة فى انتاج الاسلحة النووية تجعلها عازفة عن اجراء هذه التجارب فى الجو أو فى الفضاء الخارجى أو تحت الماء ، معتمدة فى انتاجها على ما سبق ان توصلت اليه من تصميمات وما تجريه من تجارب تحت الأرض . اما الدول غير الاعضاء فهى لا تلتزم بالحظر ، وبينها دول تملك سلاحا نوويا ، لا تزال تقوم بتجاربها فوق الأرض أو تحتها من أجل اللحاق بمن سبقها . وحتى أطرافها الملتزمين بها يحق لهم الانسحاب منها . وعلى ذلك فانه يعيب هذه المعاهدة ان فى ظلها لا تزال تجارب التفجيرات النووية دائرة تحت الأرض وفوقها .

كما يعيبها ايضا ، انها منحت وضعا ممتازا لأطرافها الأساسيين الثلاث . مما يجعل الدول الأخرى — وبينها دول تمتلك سلاحا نوويا — ترفض الانضمام إليها عندما ترى فى هذا الامتياز تقليلا من شأنها بين الدول الأخرى .

ثانيا . المعاهدة التى تحكم نشاط الدول فى استخدام الفضاء الخارجى .

اصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة قرارا فى دورتها الثامنة عشر ، دعت فيه جميع الدول إلى الأمتناع عن أو تشجيع الدول الأخرى على وضع أى اجسام تحمل اسلحة نووية فى أى مدار حول الأرض ، أو فى الفضاء الخارجى ، أو على القمر أو على أى اجرام سماوية أخرى . وفى يناير ١٩٦٧ تم التوقيع على المعاهدة التى تحكم نشاط الدول فى استخدام الفضاء الخارجى والقمر والاجرام السماوية .

وقد تضمنت المادة الرابعة من هذه المعاهدة تعهدا من أطرافها بالامتناع عن وضع أي شيء يحمل اسلحة نووية ، أو اسلحة تدمير شامل فى أى مدار حول الأرض أو على الاجرام السماوية أو فى أى مكان آخر فى الفضاء . وتحرم هذه المادة ايضا اقامة قواعد أو منشآت أو تحصينات عسكرية ، أو اجراء أى مناورات عسكرية أو تجربة أسلحة نووية فى هذه المجالات (١٨) .

وطبقاً لهذه المادة ، تحرم المعاهدة استخدام الأسلحة النووية أو تخزينها أو تداولها فى الفضاء الخارجى أو بين الاجرام السماوية . وهى أول معاهدة تتضمن تحريما صريحا لاستخدام الأسلحة النووية فى مجال محدد . وسوف تزداد اهميتها بتقدم تكنولوجيا الفضاء وتصاعد الصراع بين الدول العظمى من أجل غزوه . كما انها اول معاهدة تحقق نزع سلاح عام شامل فى هذا النطاق . وتلزم اطرافها بالعمل على بقاء الفضاء خاليا من الاسلحةوالتفجيرات النووية ، وان لم تلزم إلا أطرافها .

ثالثا — المعاهدة الخاصة بأعلان امريكا اللاتينية منطقة منزوعة السلاحالنووى .

وقعت فى المكسيك فى فبراير ١٩٦٧ بين دول امريكا اللاتينية ، ورحبت الجمعية العامة بها حدثا تاريخيا يرمى إلى منع انتشار الأسلحة النووية وتعزيز السلام والأمن الدوليين ، ودعت اعضاءها إلى تأييدها . كما دعت الدول النووية للتصديق على بروتوكول ملحق بها ، يقضى باحترام الدول النووية لاعلان امريكا اللاتينية منطقة خالية من الاسلحة النووية .

وتنص المادة الأولى من هذه المعاهدة على تعهد أطرافها باستخدام ما يمتلكونه من مواد ومنشآت ومعدات نووية فى الاغراض السلمية فقط ، والتزامهم بحظر ، والامتناع عن تجربة ، أو استعمال ، أو صناعة أو انتاج أو امتلاك أى سلاح نووى . بطريق مباشر أو غير مباشر . وكذا التزامهم بالامتناع عن استلام هذه الاسلحة أو تخزينها أو وضعها أو نشرها فى اراضيهم (١٩) .

---

(١٨) أنظر A.J.I.L. January 1967.

(١٩) انظر وثيقة الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم A/6663 بتاريخ ٢٣ فبراير ١٩٦٧ . خطاب الوفد الدائم للمكسيك ، فى الأمم المتحدة إلى سكرتيرها العام . ص ٧٦ .

والمعاهدة خطوة أخرى هامة فى طريق نزع السلاح ، لأنها تلزم ببقاء منطقة حيوية هامة مأهولة بالسكان خالية من الأسلحة النووية . وهى نموذج لمعاهدات أخرى مشابهة لنزع الأسلحة النووية من بعض المناطق الحساسة الأخرى من العالم، مثل وسط أوروبا . والبحر الأبيض المتوسط ، والقارة الأفريقية وغيرها .

ويزيد من اهميتها انها تنص على تنظيم الرقابة تحت اشراف جهاز دائم للتأكد من استخدام الطاقة النووية فى الأغراض السلميـــة فقط ، مع الارتباط بنظام الضمانات الخاص بالوكالة الدولية للطاقة الذرية (٢٠) .

رابعا — معاهدة منع انتشار الأسلحة النووية .

تضمن اتفاق قلعة كويبك الذى عقد بين روزفلت وتشرشل فى ١٩ أغسطس ١٩٤٣ . بندا خاصا بمنع انتشار الأسلحة النووية ، نص فيه على ان المتعاقدين « يتعهدون بعدم نقل المعلومات الخاصة بمشروع انتاج هذا السلاح إلا بعد اتفاق سابق يتم بينهما » (٢١) . كما تضمنت معاهدات السلام التى عقدت عام ١٩٤٧ مع ايطاليا وبلغاريا وفنلندا وهنغاريا ورومانيـا تعهدات من هذه الدول بعدم أمتلاك أو تجربة أوصناعة أىسلاح نووى. كذلك تعهد مندوب المانيا الاتحادية فى مؤتمر لندن عام ١٩٥٤ بعدم صناعة أى سلاح نووى (٢٢) . تلك كانت أول خطوات ايجابية تهدف إلى منع انتشار الأسلحة النووية .

وقد عملت الدول النووية على الاحتفاظ باسرار صناعة الأسلحة النووية بتكتم شديد ، منعا من انتقال هذه الاسرار للدول الأخرى (٢٣) . كما حرصت الوكالات واللجان الدولية المتخصصة على وضع النظم والضمانات

---

(٢٠) أنظر المواد ١٢ ، ١٣ ، ١٦ ، ١٩ من المعاهدة الخاصة باعلان امريكا اللاتينية منزوعة السلاح .

(٢١) انظر المرجع السابق بيتون ص ٦٦ .

(٢٢) Georg Schwarzenberger. "The Legality of Nuclear Weapons" Stevens London. 1958. p. 50.

(٢٣) كان ذلك من اسباب الخلاف بين الولايات المتحدة وفرنسا فى المعسكر الغربى، وبين الاتحاد السوفييتى والصين الشعبية فى المعسكر الشرقى .

التى تؤكد منع استخدام الطاقة النووية فى الأغراض العسكرية ، منعاً لانتشار الاسلحة النووية .

ومنذ بدأ مفاوضات نزع السلاح ، كان منع انتشار الاسلحة النووية يأتى ضمنا بين مقترحاتها ، ولم يظهر كهدف قائم بذاته إلا فى عام ١٩٥٨ ، عندما قدم مشروع قرار بمنع انتشار الأسلحة النووية إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة فى دورتها الثالثة عشر (٢٤) . وبدأ منع الانتشار يأخذ اهتماما ظاهرا فى المباحثات . وحرص كل من الاتحاد السوفييتى والولايات المتحدة الأمريكية ان يضمنا مشروعاتهم المتعاقبة التى قدموها إلى لجنة الثمانية عشر عضوا الزاما « بأن تمتنع الدول النووية عن إعطاء أى اسلحة نووية للدول الأخرى التى لا تنتجها . وكذا تمتنع عن معاونة هذه الدول فى صناعتها أو وضعها تحت سيطرتها » . على أن تتعهد الدول غير النووية بالامتناع عن إنتاجها أو امتلاكها أو وضعها تحت اشرافها .

ورغم ذلك سار سباق التسلح فى طريقه مما زاد موقف الانتشار سوءا بازدياد المخزون من الأسلحة النووية كما وكيفا ، وازدياد عدد الدول النووية بانضمام فرنسا والصين اليها ، ونمو القدرة النووية لدول كثيرة بانتشار مفاعلات القوى ، واكتشاف وسائل أقل تكاليف وأكثر سهولة لانتاج المواد النووية وتنقيتها . وازاء هذا الموقف ضمن السكرتير العام للأمم المتحدة تقريره لعام ٦٤ — ١٩٦٥ تحذيرا قال فيه « أن هناك ما يدعو حقيقة إلى القلق بأن تجد دول العالم مشكلة انتشار الأسلحة النووية قد خرجت من تحت سيطرتها ، اذا لم تتخذ خطوات سريعة لوقف هذا الانتشار . وأوصى فى هذا التقرير بأن تضع لجنة الثمانية عشر مشروعا لمعاهدة منع الانتشار . وكذا العمل على مد الحظر الجزئى ليصبح حظرا شاملا على اجراء التجارب النووية فى كل مكان . كخطوات اساسية للحد من سباق التسلح ، لأن الانتشار يزيد من حدة هذا السباق (٢٥) .

---

(٢٤) Introduction to the Annual Report of the Secretary General on the Work of the Organization. IA (A 7201 add. 1). U.N. 1968 p. 2.

(٢٥) انظر مقدمة التقرير السنوى للسكرتير العام عن اعمال المنظمة ٦٤/٦٥ رقم IA (A 600 Add. 1). الصادر من الأمم المتحدة .

غير ان سباق التسلح استمر بين دول تعمل جاهدة من أجل اللحاق بمن سبقها ، وبين دول متفوقة تحاول الوصول إلى تفوق أكثر فى وسائل الهجوم والدفاع . خصوصا فى مجال صناعة الصواريخ ، والصواريخ المضادة للصواريخ . وواصلت اللجنة جهودها خلال الدورة الثانية والعشرين للجمعية العامة .

وفى نهاية عام ١٩٦٧ . وضعت معاهدة منع الانتشار فى صورتها النهائية ، كثمرة من ثمار جهود عشرين عاما فى الجمعية العامة واللجان المتخصصة ، وعشرة اعوام فى لجنة الثمانية عشر . وبعد مفاوضات ، قدمت هذه الصيغة إلى الجمعية العامة بعد تعديلها ، فى ١١ مارس ١٩٦٨ . فاصدرت قرارا بدعوة الدول إلى توقيعها فى ١٢ يونيو ١٩٦٨ . وعرضت للتوقيع فوقعها أكثر من ٧٠ دولة حتى الآن .

مقاصدها واهدافها .

وضعت المعاهدة فى ديباجتها ثلاثة اعتبارات اساسية ، أولها ، « ان الحرب النووية سوف تصيب البشرية بدمار رهيب ، مما يتتضى بذل الجهود لمنع قيامها ». وثانيها، « ان انتشار الأسلحة النووية يزيد من احتمال قيام حرب نووية » . وثالثها « ان الاستخدام السلمى للطاقة النووية يجب ان يتاح لجميع أطرافها » . (٢٦)

وترمى هذه المعاهدة إلى تحقيق اهداف فورية عاجلة . وتشمل منع انتشار الأسلحة النووية إلى دول أخرى لا تمتلكها . واتاحة الاستخدام السلمى لجميع اطرافها مع الألتزام بنظام فعال للضمانات يحقق الهدف الثانى دون مساس بالهدف الأول . كما ترمى إلى تحقيق اهداف تالية ، منها منع اجراء التجارب النووية فى أى مكان . ومنع سباق التسلح ، ووقف صناعة الأسلحة النووية وتذويب الموجود منها طبقا لمعاهدة تعقد لهذا الغرض ، كما أن من أهدافها ، منع قيام حرب نووية ، وتأمين سلامة الشعوب

المعاهدة ومنع انتشار الأسلحة النووية .

منع الانتشار هو هدف المعاهدة الاساسى العاجل . وقد دارت حوله

(٢٦) أنظر The Non – Proliferation Treaty and the IAEA International Atomic Energy Agency 1968. IAEA Austria p. 12.

المباحثات منذ بدئها . واصطلح عليه عنوانا لما تضمنته من مواد . ولم تخلو ديباجتها من توجيه النظر إلى ان « انتشار الأسلحة النووية يزيد من خطر قيام حرب نووية » . وتدور اهم احكام المعاهدة وموادها حول منع الانتشار. فقد تضمنت المادة الأولى تعهدا تلتزم به الاطراف التى تمتلك اسلحة نووية « بألا تنقل بطريق مباشر أو غير مباشر إلى أى متسلم أيا كان اسلحة نووية ، أو أى اجهزة أخرى للتفجير النووى ، أو الاشراف على هذه الأسلحة أو الاجهزة . وكذلك ألا تساعد أو تشجع أو تحرض بأى طريقة كانت ، دولة لا تمتلك هذه الأسلحة على صنع أو الحصول بغير ذلك على اسلحة نووية ، أو أى اجهزة أخرى للتفجير النووى ، أو ان يكون لها إشراف على مثل هذه الاسلحة والأجهزة » . كما تضمنت المادة الثانية التزاما من الدول التى لا تملك اسلحة نووية بالامتناع عن استلام هذه الاسلحة أو الأجهزة . أو قبول الاشراف عليها أو صناعتها أو الحصول عليها بغير ذلك . وألا تقبل المساعدة أو تسعى اليها .

والمادتان قصرتا الاشياء المحظورة على « الاسلحة النووية ، أو أى اجهزة أخرى للتفجير النووى » . وان تضمن الحظر ايضا « أى مصدر للمادة الانشطارية ، أو المعدات والمواد المصممة خصيصا أو المعدة لتصنيع أو استخدام أو انتاج مواد انشطارية خاصة » (٢٧) إلا اذا كانت خاضعة لنظام الضمانات . أما الأعمال المحظورة فتشمل العطاء والأخذ ، أو المساعدة فى الانتاج ، أو تشجيع الصناعة ، أو التحريض عليها ، أو نقل أو قبول الاشراف على هذه المحظورات بين من يمتلك وبين من لا يمتلك الأسلحة النووية .

أما بالنسبة لنطاق الحظر ، فقد فرقت المادتان الأولى والثانية بين التداول والتصنيع . واقصد بالتداول هنا الأخذ والعطاء ونقل الاشراف . فالعطاء محظور من الدول النووية الاعضاء ، إلى اى دولة أخرى أيا كانت . والأخذ محظور بالنسبة للدول الاعضاء غير النووية من أى مصدر كان . ولكن لم يرد فى هذه المادة ما يمنع الدول النووية الاعضاء من اخذ اسلحة أو ادوات تفجير من دول نووية أخرى ليست طرفا فى المعاهدة. أما بالنسبة

(٢٧) انظر مادة ٣ فقرة ٢ من المعاهدة .

للتصنيع والمساعدة فيه ، فيقتصر الحظر على مساعدة الدول التى لا تمتلك اسلحة نووية دون ان يمتد إلى التعاون بين الدول ذات السلاح النووى بعضها البعض ، حتى اذا كانت جميعها أطراف فى المعاهدة ، لأن النص حدد ذلك فى منطوقه « ألا تساعد أو تشجع بأى طريقة كانت دولة غير ذات سلاح نووى » . (٢٨)

المعاهدة والاستخدام السلمى للطاقة النووية .

ويأتى نشر استخدام الطاقة النووية فى الأغراض السلمية فى الاهمية التالية بعد منع انتشار الاسلحة النووية بين اهداف المعاهدة . فقد أكدت فى ديباجتها « فوائد الاستخدام السلمى للتكنولوجيا النووية . وضرورة اشراك جميع الدول الاطراف فى هذا المجال » . كما الزمت المادة الخامسة أطراف المعاهدة « بالتعاون على ضمان اتاحة المنافع المحتملة لأى استخدامات سلمية للتفجيرات النووية ، للدول التى لا تملك اسلحة نووية ، وذلك عن طريق اجراءات دولية مناسبة » . على ان يتم التعاون على اساس عادل دون تفرقة ، وبأقل تكاليف دون ان يتحمل المستفيد نفقات البحث والتطوير . كما أكدت حق جميع الأطراف الثابت فى بحث وتطوير انتاج واستخدام الطاقة النووية فى الأغراض السلمية ، فى حدود نظام ضمانات دون تعطيل لهذا الاستخدام . واكدت كذلك حق جميع الاطراف فى تبادل البيانات العلمية والتكنولوجيا لاستخدام الطاقة النووية فى الأغراض السلمية . والزمت الدول القادرة بالاسهام فى تحقيق هذا الهدف (٢٩) .

وتحقيقا للهدف الثانى . نشر الاستخدام السلمى . دون تعارض مع الهدف الأول ، منع انتشار الأسلحة النووية ، الزمت المعاهدة الدول غير ذات السلاح النووى الاطراف بقبول نظام ضمانات تحدده اتفاقية تعقدها مع الوكالة الدولية للطاقة الذرية وفقا لنظامها الاساسى . واشترطت المعاهدة فى نظام الضمانات ان يكون غرضه الوحيد التأكد من تنفيذ الالتزامات لمنع تحويل الاستخدام السلمى إلى الأغراض العسكرية (٣٠) . والا يسبب

---

(٢٨) انظر المادة الأولى من المعاهدة .
(٢٩) انظر المواد الأولى والثانية والخامسة من المعاهدة .
(٣٠) انظر المادة الثالثة فقرة ٣ .

اضرار للتطور الاقتصادى والتكنولوجى للأطراف ، وألا يعوق التعاون الدولى فى هذا المجال [٣١] . وان يطبق على مصادر المواد الانشطارية الخاصة والمعدات المصممة خصيصا لتصنيع أو استخدام أو انتاج المواد الإنشطارية لأى دولة طرف لا تمتلك سلاحا نوويا ، داخل اقليمها ، أو فى أى منطقة تحت اشرافها أو خاضعة لسلطانها .

الاحكام التنظيمية والاجرائية .

وتتضمن المعـــاهدة احكامـــا اجرائية تنظم سريانها وطريقة تعديلها والانضمام اليها والانسحاب منها . وهى تمنح وضعا ممتازا للدول الاطراف ذات السلاح النووى دون تحديد . ويمتد هذا المركز إلى الدول الأخرى الاطراف اثناء عضويتهم فى مجلس محافظى الوكالة الدولية للطاقة الذرية ، فيما يختص بتعديل المعاهدة . وقد عرفت المعاهدة الدول ذات السلاح النووى، بتلك التى كانت تمتلكه قبل أول يناير ١٩٦٧. ومن المرجح ان تحجم أى دولة تمتلك سلاحا نوويا بعد هذا التاريخ عن الانضمام إلى هذه المعاهدة.

أهمية المعاهدة واثرها على سباق التسلح .

قال مستر كوسيجين ان المعاهدة « وثيقة دولية هامة . . . . وانها مساهمة كبرى فى سبيل منع الحرب وخطوة هامة لحماية الانسان من التهديد النووى ، لانها تضع حدا لانشار الاسلحة النووية » كما قال انها « بالاضافة الى معاهدة الحظر الجزئى ، تكون خطوات عملية للحد من سباق التسلح . وتمهد الجو لتقدم مباحثات نزع السلاح » . كما قال مستر جونسون انها « اهم الاتفاقات الدولية منذ بدأ العصر النووى ، وانها تدعم أمن الشعوب لانها تقلل من خطر قيام حرب نووية . وتحقق الاستخدام السلمى للطاقة النووية ، وتنشط الجهود فى سبيل الوصول إلى عالم آمن » أما المستر ولسون فقد وصفها بأنها « أهم الاجراءات التى اتخذت من أجل نزع السلاح والرقابة عليه » كما قال « انها سوف تؤدى إلى استمرار التقدم فى اجراءات نزع السلاح . » .

---

(٣١) انظر المادة الثالثة فقرة ٣ .

وللمعاهدة اهمية خاصة فى مجال منع انتشار الأسلحة النووية والعمل على نشر الاستخدام السلمى للطاقة النووية ، وان كان يعيبها عدة نواحى فى كل مجال من مجالات عملها . ففى مجال منع انتشار الأسلحة النووية ، وقد وضعت اساسا من اجله ، لم تتضمن احكاما تلزم الدول ذات الأسلحة النوويةالأطراف بالامتناع عن استلام اسلحة نووية من الدول الأخرى ذات الاسلحةالنووية التى ليست اطرافا فيها . كما انها لا تمنع التعاون بين الدول ذاتالسلاح النووى الاطراف ، فى صناعة وتطوير وانتاج الاسلحة النووية . ولاتمنع انتقال الوضع النووى الذى تتمتـــع به أى دولة تملك سلاحا نووية إلى اى اتحاد تنضم اليـــــه فى المستقبل [٣٢] . وليس لها اثر رجعى ، اذ لا يمكن تطبيقها لمنع الأنتشار . القائم حاليا بين الاحلاف والقواعدالعسكرية. كذلك لا تمنع من وضع خطط نووية للأحلاف العسكرية ، تعتمد على اسلحة نووية مكدسة فى مخازن الدول النووية العظمى الأطراف . ومما يزيد اثرها ضعفا فى هذا المجال عدم انضمام دولتين نوويتين ، ودول كثيرة اليها . وبين الأخيرة دول قادرة على صناعة الأسلحة النووية ، سوف تعمل على صناعتها اذا تطلب امنها ذلك .

وفى مجال نشر الاستخدام السلمى للطاقة النووية ، لم تضع المعاهدة معيارا كما او كيفا للمساعدة التى تتيحها الدول النووية للدول الأخرى ، وتركتها خاضعة للظروف السياسية والاقتصادية والعسكرية دون تحديد قاطع . وفى سبيل هذه المساعدة ، تخضع الدول غير ذات السلاح النووى لنظام ضمانات يخلق نوع من الوصاية والاشراف على نشاطها فى المجال النووى .

ومما يعيب هذه المعاهدة ايضا ، انها لم تحقق توازنا بين الالتزامات والمسئوليات . فهى تؤكد المركز الممتاز ، وتدعم الاحتكار النووى فى جانب ، وتفرض الاشراف والرقابة فى جانب آخر . وتلزم الدول غير النووية اطرافها بالامتناع عن امتلاك الاسلحة النووية دون ان توفر لها

---

(٣٢) قال راسك وزيرخارجية امريكا امام لجنة العلاقات الخارجية التابعة لمجلس الشيوخ الأمريكى فى يوليو١٩٦٧ أن المعاهدة لن تمنع اوروبا – عندما تتوحد فى المستقبل – من ان تصبح قوة نووية. كما قال انها لا تمنع من وضع خطط للدفاع النووى يشترك فيها الحلفاء مادام ذلك لا يؤدى إلى نقل اسلحة نووية . أنظر جريدة الأهرام القاهرية بتاريخ ١٢–٧–٦٨ . ص ٣ .

حماية فعالة منها . ولو أن الدول النووية الثلاث الاطراف فيها تعهــدت بتوفير الدعم والمعاونة العاجلة – طبقا لميثاق الأمم المتحدة – إلى اى دولة غير ذات سلاح نووى طرفا فى المعاهدة . تتعرض لمثل هذا العدوان . كما صدر قرار من مجلس الأمن رقم ٢٥٥ لسنة ١٩٦٨ يؤكد ذلك . إلا ان ذلك لا يرتقى إلى حكم تعاقدى كان يجب ان تتضمنه المعاهدة . كما ان استخدام القوة طبقا لميثاق امم المتحدة يضعف أثره فى ظروف العدوان النووى لما تحتاجه من اجراءات ووقت فى مجلس الأمن (٣٣) . يضاف إلى ذلك ان هذا الاستخدام يخضع لحق الاعتراض . وتمتلك هذا الحق فى مجلس الأمن دول ليست طرفا فى المعاهدة . كما ان اتخاذ قرار باستخدام الاسلحة النووية ضد دولة تمتلكها – فى حالة عدوانها على دولة تتمتع بهذه الحماية – تخضع لاعتبارات خاصة بأمن الدولة الأولى ، ومدى استعدادها للتراشق النووى عبر القارات من أجل الدفاع عن غيرها (٣٤) . وهنا لا تكون المعاونة عاجلة أو مؤكدة .

وفى مجال سباق التسلح ، تضمنت المعاهدة مبادىء واحكام تهدف إلى منعه دون الزام . ففى المقدمة، أعلن اطرافها تصميمهم على منع سباق التسلح النووى مبكرا ما امكن ، مؤكدين ما سبق ان تعهدوا به فى اتفاقية الحظر الجزئى بأن يعملوا على مد الحظر الجزئى لاجراء التجارب ليصبح حظرا شاملا بما فى ذلك التجارب تحت الأرض . كما تعهد الاطراف بأن يتفاوضوا بنية صادقة للتوصل إلى اجراءات فعالة لوقف سباق التسلح النووى ، ووضع معاهدة لنزع السلاح العام الشامل تحت رقابة دولية فعالة . وكلها آمال وأمانى لا تتضمن خطوات محددة تلزم الاطراف بوقف أو تخفيف حدة سباق التسلح النووى الدائر طبقا لمعيار معلوم .

ومما يذكر . ان المعاهدة أكدت اهمية الدور الذى تلعبه الوكالة الدولية

---

(٣٣) أنظر لكاتب هذا المقال « اثر استخدام الطاقة النووية على العلاقات الدولية واستراتيجية الكتلتين » القاهرة عام ١٩٦٧ . ص ٢١٦ (استخدام الأسلحة النووية ... طبقاً لأحكام ميثاق الأمم المتحدة) .

(٣٤) قال الجنرال ديجول أنه فى ظروف الحرب النووية « لا يمكن لأى شخص ... ان يجد أين ومتى وكيف تستخدم الأسلحة النووية للدفاع عن امريكا ... وهذا يعنى ان استجابتها للدفاع عن اوروبا أو فرنسا قد لا تكون مؤكدة ، وقد لا تكون عاجلة ، وهذا يحتم علينا ان نتمسك بتسليح أنفسنا بقوة نووية » .

للطاقة الذرية وضاعفته . مما سوف يؤدى إلى اتساع نطاق اعمال هذه الوكالة وامتداد نشاطها من النواحى العلمية والتكنولوجية إلى نواحى سياسية (٣٥) . كما تضاعفت اهمية الوكالات الاقليمية للطاقة الذرية . اذ انه طبقا للمادة ٣ فقرة ٤ ، تخول هذه الوكالات الاقليمية بالاتفاق مع الوكالة الدولية للطاقة الذرية على نظام ضمانات تطبقه على اعضائها تحت اشرافها ، منعا لاحتمالات التجسس الصناعى أو غيره . . .

والمعاهدة — رغم ماذكرت — اتفاق دولى آخر فى مجال نزع الأسلحة النووية . تعمل على منع انتشار هذه الأسلحة فى نطاق محدود ، وتدعم حق الدول غير النووية فى الاستخدام السلمى للطاقة الذرية . وتلزم الدول المتعاهدة غير ذات السلاح النووى بنظام ضمانات يمنع من تحويل الاستخدام السلمى للطاقة النووية إلى الاستخدام العسكرى . وهى كباقى المعاهدات التى تمت فى هذا المجال : خطوة أخرى مشجعة وعامل على اســـتمرار مباحثات نزع السلاح .

القسم الثالث — العوامل التى تؤثر على مباحثات نزع الاسلحة النووية

نخلص مما تقدم ان المباحثات لم تثمر خطوات هامة لها اثر ايجابى على سباق التسلح النووى الدائر . رغم ما اجمعت عليه الاراء من خطورة نتائجه ، وأن حربا نووية سوف تعرض البشرية إلى السحق والدمار . ورغم ما بذله اطراف المباحثات من جهود مضنية للعمل على استمرارها مهما اختلفت الآراء وتعارضت وجهات النظر .

ولا يزال سباق التسلح — كما ذكرت من قبل — دائر بين دول ليست اطراف فى الاتفاقات التى تمت ، تجرى تجاربها النووية فى أى مكان ، من أجل اللحاق بمن سبقها ، ودول أخرى اطراف فيها تتسابق فى تطوير اسلحتها لمضاعفة قوة تدميرها وزيادة قدرتها على مقاومة اسلحة العدو المماثلة : بغية التفوق عليه . واذا ما تحقق ذلك فان توازن الرعب النووى الدقيق يختل منذرا بدمار العالم . ولقد قامت مصاعب وعقبات تعثرت

(٣٥) The Non-Proliferation Treaty and the IAEA. Printed by IAEA in Austria 1968. p. 7.

أمامها مباحثات نزع السلاح . منها ما كان فنيا ومنها ماكان سياسيا . وخضعت فى جميع مراحلها لاعتبارات الدعاية والأعلام .

المصاعب الفنية التى تؤثر على مباحثات نزع الاسلحة النووية .

كان التفتيش اول وأهم المصاعب الفنية التى تعثرت امامها مباحثات نزع الاسلحة النووية . ويقتضى التفتيش انشاء جهاز فنى ، وتحديد مهامه واختصاصاته وخلق الجو الملائم لدعم الثقة به وضمان حياده وفعاليته . ووضع الاسلوب المناسب لتسوية المنازعات وتخفيف التوتر الذى يتولد نتيجة لنشاطه . كما يقتضى التفتيش ايضا توفير عناصر بشرية واعية ، ووسائل قادرة على اكتشاف ومراقبة المصانع والمنشآت والانتاج النووى ، ورصد التحركات غير العادية على الأرض ، وفى الجو ، وفى الفضاء الخارجى ، عن طريق التفتيش المادى أو على السجلات أو باستغلال الجماهير .

وقد لاقى التفتيش اهتماما كبيرا من جميع المشتغلين بموضوعات نزع الاسلحة النووية والرقابة عليها من علماء وتكنولوجيين ومؤتمرات علمية ولجان ووكالات متخصصة . وكان مشروع ليلنتال أول المشروعات التى وضعت من أجل هذا الغرض . كما وضعت الوكالات الدولية والاقليمية انظمة خاصة لمراقبة الاستخدام السلمى للطاقة النووية ومنع تحويلها إلى الاغراض العسكرية . وتقدمت السويد إلى لجنة الثمانية عشر بمذكرة خاصة « بالتعاون الدولى لاكتشاف التفجيرات النووية تحت الأرض » كما تقدمت المملكة المتحدة بمذكرة أخرى خاصة « بالتمييز بين الهزات الأرضية ، وتلك المتسببة عن التفجيرات النووية » .

كما لاقى التفتيش لمنع الهجوم المباغت اهتماما آخر ، خصوصا بعد انتاج الغواصات النووية والصواريخ عابرة القارات التى تحمل رؤوس نووية . وتقدم الشرق والغرب بعدة مقترحات تهدف كلها لمنع شن الهجوم المباغت وتوفير ضمان متبادل للنوايا الحسنة لكلا الطرفين .

وبقيت اجراءات التفتيش موضع خلاف وشك سواء من ناحية كفاءتها وقدرتها على توفير ضمان بأن الآخرين لا يرتكبون مخالفات تتعارض مع ما التزموا به . أو بالنسبة لوقت تنفيذها . وأيضا بالنسبة لمساسها بالسيادة

وامكان استغلالها كوسيلة للتجسس . وهكذا كان التفتيش احد المصاعب التى اثرت على مباحثات نزع الاسلحة النووية والرقابة عليها .

أثر الدعاية على مباحثات الاسلحة النووية .

كان ضرب هيروشيما ونجازاكى بالقنابل الذرية قد اثار الرأى العام العالمى فانطلق القادة والساسة يحذرون من الاضرار الرهيبة للأسلحة النووية خصوصا بعد تفجير القنابل الهيدروجينية . وفى ظل دمار نووى يهدد البشرية ، سعى الجانبان إلى استغلال هذا الرأى العام المرهف لكسب تأييده، وتحقيق اهداف دعايته . وحاول كل من الطرفين ان يكيف موقفه ليظهر كمن يعمل مخلصا من أجل نزع السلاح ، ويظهر الجانب الآخر كمن يعارض ذلك . وطغت اهداف الدعاية على الرغبة فى نزع السلاح . واصبحت المقترحات والمقترحات المضادة سلسلة من التطاحن فى حرب نفسية تهدف إلى كسب عطف جماهير الشرق والغرب ودول عدم الانحياز.

وحرص المتفاوضون على اتباع طرق عديدة لاكتساب الرأى العام ، فلم تكن مقترحاتهم موجهة إلى الجانب الآخر بقدر ما كانت موجهة للجماهير ، من أجل كسب معركة الحرب النفسية ، والتمهيد لتحقيق اهداف سياسية عن طريق الدعاية . وكان تبسيط الأمور مظهرا آخر من مظاهر المباحثات ، فحرص كل جانب ان تكون مقترحاته بسيطة يفهمها غالبية الجماهير حتى من لم يبلغ منهم درجة من الوعى بالمسائل التكنولوجية المتعلقة بنزع السلاح . وكانت هذه المقترحات فى جوهرها لا تعنى إلا كسبا دعائيا دون ان يكون فى الامكان قبولها أو تنفيذها . كما لجأ المتباحثون إلى الخطابة والتكرار والتجريح من أجل تحقيق الأهداف السياسية ، مما أدى إلى فشل المباحثات .

الاعتبارات السياسية التى تؤثر على مباحثات نزع الاسلحة النووية .

تبادلت المشكلات السياسية وموضوعات نزع السلاح التأثير فيما بينها لأن سباق التسلح يجعل من العسير تسوية المنازعات السياسية قبل ان يسبقها خطوة لوقفه ، كما ان نزع السلاح أو تخفيضه لا يتحقق إلا اذا كان هناك تقدم فى حل المشكلات السياسية . ولان الخوف والشك والتوتر عوامل

تؤدى إلى سوء العلاقات الدولية ، وتعقد المنازعات السياسية ، وتخلق جوا من عدم الثقة .

وكانت المباحثات — فى جميع مراحلها — صراعا بين الشرق والغرب يخاض على صعيدين ، الأول ظاهرى ، يبدو خلافا حول مفاهيم لاجراءات نزع السلاح وتنظيم مراحله . والثانى حقيقى جوهره صراع على السلطان وتأمين المصالح ، أدى إلى تعارض سياستين ، تدعو إحداهما إلى بقاء تفوقها كوضع قائم ، وتعمل الثانية على تغيير هذا الوضع.

ومنذ بدء العصر النووى ، سادت مباحثات نزع السلاح دوافع لها مرامى سياسية خاصة . فكل جانب يدعم موقفه بقوة نووية تساهم فى منع قيام عدوان نووى عليه . وطالما بقى الشك والخوف يسود العلاقات الدولية ، فأن كلاهما يهدف فى مباحثاته إلى حرمان الجانب الآخر من أقوى اسلحته ، أو العمل على تحريمها ، وخلق معارضة قوية لها فى عالم متعطش إلى السلام ، يخاف دمار الأسلحة النووية . واستغل السوفييت ان الولايات المتحدة كانت اول دولة استخدمت سلاحا ذريا فى الحرب ، وهى أكثر الدول تمسكا بالاسلحة النووية كوسيلة لامنها .

وكان الاتحاد السوفيتى يرمى إلى حرمان الولايات المتحدة الامريكية من قواعدها العسكرية المنتشرة فى المناطق الحيوية فى العالم . كما يرمى إلى اضعاف التحالف الغربى فى اقوى دعائمه ، حلف شمال الاطلسى ، وعزل المانيا الغربية عنه لحرمانه من قوتها البشرية والصناعية وموقعها الاستراتيجى الهام فى أوروبا . وتعطيل قيام وحدة أوروبية موالية لامريكا . كما كان يهدف إلى كسب ثقة الدول النامية وابعادها عن الغرب لمنعه من استغلالها ، مما يسبب له عسرا اقتصاديا يؤدى إلى صدام طبقى بين شعوبه ويغير ميزان القوى فى صالح الشرق .

وتهدف الولايات المتحدة الأمريكية فى الجانب الآخر إلى المحافظة على أقوى اسلحتها واكثرها قدرة على « ردع الشرق » . كما تهدف إلى دعم التحالف الغربى فى جميع اشكاله . ومنع التقارب بين الدول حديثة الاستقلال وبين الاتحاد السوفيتى . ودفع النفوذ الشيوعى خارج أوروبا واحتوائه داخل حدوده . واختراق ستار السرية والكتمان الذى يحيط به نشاطه فى مجال صناعة الأسلحة النووية .

وفى مجال الحديث عن الحرب الشاملة والأسلحة النووية لا يمكن الفصل بين السياسة والاستراتيجية . مما يجعلنى اضع بين الاعتبارات السياسية المعوقة لمباحثات نزع السلاح ، اعتبارات أخرى استراتيجية هى فى الحقيقة منها . فالاتحاد السوفييتى يملك تفوقا بشريا يجعله قادرا على أنشاء جيوش اكبر حجما واقوى تسليحاً . كما انه فى وضع له اهمية استراتيجية إذ يتحكم فى « قلب الأرض » ومن يتحكم فى قلب الأرض يسيطر على العالم . كما قال عالم الجيوبولتكس ماكندر (٣٦). كما ان اقليمه على اتصال « بالشريط الساحلى حول قلب الأرض » ومن يسيطر على هذا النطاق من الأرض يتحكم فى قارة أوراسيا ، ويكون مصير العالم فى يده كما قال سبيكمان .

ومقابلا لذلك ، تملك الولايات المتحدة الأمريكية قوة بشرية اصغر ، واقليما تفصله محيطات عن خط دفاعها الأول فى أوروبا . وهنا لا تجد لنفسها إلا الاسلحة النووية عوضا عن هذا التفوق . فالسلاح النووى يؤدى وظيفة اربعة اسلحة فى آن واحد ، العصف يسبب الدمار ، والحرارة تسبب الحرائق ، والتلوث الاشعاعى يسبب القتل والموت البطىء ، بالاضافة إلى التأثير المعنوى . كما ان قنبلة ذرية واحدة مثل قنبلة هيروشيما تعادل قوتها اربعة ملايين مدفع ميدانى اذا اطلقت فى وقت واحد . وتعادل القنبلة الهيدروجينية ذات الميجاطن ، قوة انفجار مائتى مليون طلقة من طلقات المدافع . أى ان استخدام الأسلحة النووية يغنى عن استخدام الملايين من البشر والمعدات ويخفف اثر التفوق البشرى . كما يغنى عن نقل مئات الآلاف من التشكيلات المقاتلة عبر المحيطات . مما يجعل الولايات المتحدة أشد تمسكا بالتسلح النووى واكثر اعتمادا عليه . وهكذا كانت العوامل الفنية والسياسية بالاضافة إلى الدعاية اسباب معوقة لوقف سباق التسلح .

الخلاصة

نخلص هنا ان سباق التسلح قد وضع العالم على حافة دمار شامل يهدد الحياة . ورغم هذا لم تحقق المعاهدات التى تمت فى هذا المجال وقف هذا

---

(٣٦) السير هالفورد ماكندر أحد الجغرافيين البريطانيين البارزين وهو صاحب فكرة الجزيرة العالمية . انظر رسل هـ. فيفيلد ، ج. إتزل بيرسى . « الجيوبولتيكا » ترجمة يوسف مجلى ولويس اسكندر . الكرنك . ص ٢٨ .

السباق أو تخفيف حدته . وكانت المشكلات الفنية والسياسية واهداف الدعاية حائلا دون تحقيق ذلك ، فبقيت مباحثات نزع السلاح والرقابة عليه معركة تخططها البروقراطية ، وتديرها الدبلوماسية ، متضمنة فى جوهرها مسائل عسكرية . تسير فى حقيقتها طبقا لسياسة واستراتيجية خططتها اجهزة واعية انشأها كل جانب خصيصا لهذا الغرض . وضع فيها صفوة العلماء ، نخبة ممتازة من النابهين التكنولوجيين ، وعلماء الاقتصاد والسياسة ، وعلماء الاجتماع وفروع المعرفة الأخرى ، وكبار القادة العسكريين . يعملون متكاتفين على وضع المقترحات والمشروعات التى تتوافق مع تحقيق اهداف الدولة وتأمين مصالحها وحفظ أمنها القومى . ويضعون خطوطا وتوجيهات للمفاوضين يلتزمون بها ، ولا يخرجون عنها .

وفى ظل هذه الظروف اسفرت مباحثات نزع السلاح عن عقد تلك المعاهدات . ويفهم منها ضمنا انها ليست غاية ، ولكنها وسيلة تمهد لنزع سلاح عام شامل . وقد ادت هذه المعاهدات إلى منع اجراء بعض التجارب النووية فى نطاق محدود ، كما ادت إلى تقليل اخطار التلوث الاشعاعى فى انحاء من العالم . وكان بعضها عاملا على نزع الأسلحة النووية ومنع انتشارها فى مناطق محدودة .

وكانت جميعها خطوة فى سبيل النجاح ونموذجا لخطوات تالية فى هذا الطريق ، ومشجعا للرأى العام العالمى ، ودعما لأمل البشرية فى الوصول إلى نزع سلاح عام شامل .

ولكن فى ظلها جميعا ، لا يزال سباق التسلح النووى دائرا بجد . ولاتزال اخطار الانتشار قائمة . فالصين وفرنسا — كما بينت — تجريان التجارب فى النطاق المحظور ، والدول النووية الأخرى تجرى تجاربها تحت الأرض . كما ان دولا كثيرة أخرى ، اصبحت قادرة على صناعة سلاح نووى ، نتيجة للتقدم العلمى والتكنولوجى . والمعاهدات التى تمت جميعها لم تتضمن حكما ملزما يوقف سباق التسلح أو تحريم استخدام الأسلحة النووية فى الحرب . رغم ان قانون الحرب القائم ، « وهو أول ما ظهر من قواعد القانون الدولى العام » ، يتضمن احكاما يمكن تطبيقها فى هذا المجال . وكان من الأجدر أن يستند الأطراف إلى تلك الأحكام ويجعلوها اساسا يستمدون منها قواعدا لتحريم استخدام الأسلحة النووية فى الحرب . كخطوة فى سبيل نزع الأسلحة النووية :

فقد تضمنت اتفاقية لاهاى عام ١٩٠٧ حكما ينص على « ان المحارب لا يتمتع بحق مطلق فيما يختص بالوسائل التى يستخدمها لايذاء العـــــدو . كما تضمنت نصا آخر ورد فى اتفاقية ١٨٩٩ من قبل » ان الدول المتعاقدة باغفالها النص على بعض الحالات لم تقصد أن تترك الأمر بصفة مطلقة للقائمين على أمور الجند . وانه انتظارا لابرام مجموعة أخرى من قواعد الحرب ، يبقى السكان المدنيين والمحاربين تحت حماية وحكم قانون الشعوب . كما تستخلص من العادات المتبعة فى الأمم المتمدينة ، ومن قوانين الأنسانية ، وما يمليه الضمير العالمى » . كما اجمعت كل القواعد العرفية التى تستند الى مبادىء الأنسانية ، ومبادىء القانون العامة « ان استخدام القوة فى الحرب يكون عملا غير مشروع اذا زادت قدرا أو نوعا عما يلزم لهزيمة العدو » .

كما تضمن قانون الحرب بين مواده احكاما تحرم استخدام بعض الأسلحة فى الحرب حصرها فى ثلاثة مجموعات . الأولى وتشمل السموم والأسلحة المسممة والأسلحة ذات التأثير السام . والثانية وتشمل الغازات الخانقـــة الضارة والأسلحة الكيميائية . . . . والثـــالثة وتشمل الرصاص الذى يتفلطح فى الجسم والمقذوفات التى يقل وزنها عن اربعمائة جرام اذا كانت تحتوى على مواد متفجرة أو حارقة .

والأسلحة النووية ، وما ينتج عن انفجارها من مواد ، لها خواص السموم والأسلحة ذات التأثير السام والغازات الخانقة والضارة والاسلحة الكميائية . كما ان ما لها من تأثير عاصف يؤدى نفس نتائج الرصاص الذى يتفلطح فى الجسم .

واذا كان قانون الحرب يتضمن قواعد عرفية وأخرى تعاقدية تحرم صراحة هذه الاسلحة ، وكانت أخطر ما عرف من اسلحة وقت التحريم . فمن البديهى أن إغفال اسلحة اخطر منها لم يحدث إلا لأنها كانت غير معروفة فى هذا الوقت . واذا كان سلاحا يسبب تدميرا وآلاما غير مشروع طبقاً لاحكام القانون الدولى . فان سلاحا آخر اشد تدميرا ويحدث آلاما أكثر لا يمكن إلا ان يكون محرما طبقا لهذه الأحكام (٣٧) .

---

(٣٧) أنظر الباب الأول – القسم الأول من كتاب « اثر استخدام الطاقة النووية على العلاقات الدولية ... » سابق الذكر للمحاضر . القانون الدولى العام واستخدام الطاقة النووية فى السلم والحرب .

وقد ايدت محكمة طوكيو هذا الرأى فى الحكم التى اصدرته فى قضية شيمودا Shimoda عام ١٩٦٣ . « بأن الولايات المتحدة الأمريكية بضربها مدينتى هيروشيما ونجازاكى بالقنبلة الذرية قد خالفت القـــانون الدولى العام » (٣٨) . كما دعم القرار رقم ١٦٥٣ الذى اصدرته الجمعية العـامة للأمم المتحدة فى عام١٩٦١ هذا الرأى بنصه « ان استخدام الأسلحة النووية يتعارض مع روح ميثاق الأمم المتحدة ومقاصده » . وكذا « يتعارض مع أحكام القانون الدولى العام كما يتعارض مع مبادىء الانسانية » . « ويعتبر حربا موجهة ضد البشرية عامة ، وانتهاكا لاحكام ميثاق الأمم المتحدة . ومخالفة لمبادىء الانسانية وجريمة ضد البشرية »(٣٩) .

ان تحريم استخدام الأسلحة النووية اعتراف بسلطان قانون الحرب القائم وتذكير به . وتدعيم لأحكام قانونية ملزمة لأغلب الدول اتفاقا ، ولها جميعا عرفا . كما ان التحريم يلاقى قبولا وتعضيدا من الرأى العام العالمى ، لوجود معارضة ضد التسليح النووى بين جميع الشعوب . كما ان أغلب الآراء اجمعت على ان الأسلحة النووية غير مشروعة (٤٠) .

والتحريم اساس سليم لمباحثات نزع السلاح ، ونقطة بدء متقدمة على طريق نزع الأسلحة النووية ، تدعم الاتفاقات التى تمت . وتجعلها استطرادا منطقيا للنجاح فى هذا السبيل . وتكون حافزا امامها للعمل على نبذ هـذا السلاح . يضاف إلى ذلك انه ملزم لجميع الدول اتفاقا وعرفا . كما ذكرت .

---

(٣٨) أنظر "The Japanese Annual of International Law" for 1964 p. 239

(٣٩) أنظر Resolution 1653 (XVI) General Assembly U.N.

(٤٠) اجمع فقهاء القانون الدولى مثل ستون ، ولوترباخت ، وسبيت ، وشفاز نبرجر وناجيدرا سنج ، وكاسترين على امكان تطبيق بروتوكول جنيف عام ١٩٢٥ للغازات السامة على الأسلحة النووية .

معاهدة منع انتشار الأسلحة النووية *

للدكتور احمد عثمان

الوزير المفوض مدير مكتب وزير الخارجية

مقدمة

فى الثانى عشر من شهر يونيو ١٩٦٨ ، أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة فى دورتها الثانية والعشرين قرارها رقم ٢٣٧٣ ، الذى يعتبر خطوة عملية هامة فى مجال الحد من سباق التسلح النووى والتقليل من خطر اندلاع حرب نووية مدمرة .

وقد أكدت الجمعية العامة مرة اخرى فى هذا القرار الأهمية الكبيرة والطابع العاجل لموضوع منع انتشار الأسلحة النووية ولكن الجديد فى الأمر هو ان قرار الجمعية العامة هذا قد أرفق به الصيغة النهائية التى توصلت اليها اخيرا الأمم المتحدة لمعاهدة منع انتشار الأسلحة النووية والتى تتضمن المبادىء والقواعد القانونية المنظمة لتحريم نشر الأسلحة النووية الى دول جديدة .

وقد اعربت الجمعية العامة عن أملها فى ان ينضم الى هذه المعاهدة أكبر عدد من الدول النووية وغير النووية ، كما طلبت من الحكومات المودعة أن تفتح المعاهدة للتوقيع والتصديق عليها فى اقرب وقت ممكن .

ويعتبر قرار الجمعية العامة سالف الذكر تتويجا للجهود التى بذلتها الأمم المتحدة خلال عشر سنوات متتالية فى سبيل اخراج المعاهدة الى حيز الوجود ، وقد اتيح لنا فى مثل هذا الوقت من العام الماضى ان نستعرض فى محاضرة ألقيت فى هذه القاعة الجهود المضنية التى بذلتها الأمم المتحدة والعقبات التى

(*) محاضرة ألقيت بمقر الجمعية المصرية للقانون الدولى فى موسمها الثقافى لعام ١٩٦٩ ، بتاريخ ٢٧ مارس سنة ١٩٦٩ .

كان لزاما ان تتغلب عليها فى سبيل عقد هذه المعاهدة . ويقتضى الأمر أن نشير هنا الى قرار سابق للجمعية العامة وهو القرار رقم ٢٠٢٨ الصادر فى ١٩ نوفمبر ١٩٦٥ ، وأهمية هذا القرار تكمن فى انه بلور المبادىء الأساسية العامة التى يجب ان تقوم عليها المعاهدة والتى سارت المفاوضات الخاصة بالمعاهدة على هديها ، والتى استوحتها المعاهدة فعلا فى صورتها النهائية حاليا .

والمبادىء الأساسية العامة التى تضمنها القرار سالف الذكر هى :

١) يجب ان تكون المعاهدة خالية من أى ثغرة يمكن ان تسمح لأية دولة نووية أو غير نووية بنشر الأسلحة النووية بطريق مباشر أو غير مباشر أو بأى شكل آخر .

٢) يجب ان تتضمن المعاهدة توازنا مقبولا بالنسبة للمسئوليات والالتزامات المتبادلة للدول النووية وغير النووية .

٣) يجب ان تكون المعاهدة خطوة نحو تحقيق نزع السلاح العام الشامل وبوجه خاص نزع السلاح النووى .

٤) يجب ان تتضمن المعاهدة احكاما مقبولة وعملية لضمان فعالية المعاهدة .

٥) يجب الا تمس المعاهدة حق اية مجموعة من الدول فى عقد معاهدة اقليمية تهدف الى ضمان خلو اقاليمها من الأسلحة النووية خلوا تاما .

وفيما عدا المبدأ الخامس الخاص بعدم مساس المعاهدة بحق أى مجموعة من الدول فى عقد معاهدات للتحييد الاقليمى النووى والذى لم يكن محل خلاف يذكر ، فلم تسلم المبادىء الأربعة الأولى من تفسيرات مختلفة أدت الى اختلاف وجهات النظر عندما أريد صياغتها فى شكل احكام عملية تتضمنها المعاهدة . وقد ثار خلاف طويل حول ما يعتبر وما لا يعتبر ثغرة تسمح بالنشر ، كما ثار نقاش طويل بين الدول النووية والدول غير النووية حول ما يعتبر توازنا مقبولا بين المسئوليات والالتزامات المتبادلة للدول النووية وغير النووية .

كذلك اختلف مفهوم الدول فى الصورة التى يمكن ان تعتبر بها المعاهدة خطوة نحو تحقيق نزع السلاح العام الشامل ، كما ان الخلاف على المدى

المطلوب لضمان فعالية المعاهدة المشار اليها فى المبدأ الرابع قد أخر الاتفاق على المعاهدة لفترة طويلة .

وقد تبلورت هذه الاختلافات فى التعديلات العديدة التى تقدمت بها الدول غير النووية على المعاهدة .

وقد ظهر خلال المفاوضات ضرورة الأخذ بمبدأ سادس جديد لم يرد ضمن قرار الجمعية العامة سالف الذكر وهو مبدأ عدم المساس بحق الدول غير النووية فى الاستفادة من الاستخدامات السلمية للطاقة الذرية ، وسنرى فيما بعد كيف طبق هذا المبدأ فى المعاهدة .

ويمكن دراسة المعاهدة من زوايا مختلفة ، وقد رأينا من المفيد نظـرا لحداثة العهد بهذه المعاهدة ان نكتفى بالقاء نظرة عامة عليها عن طريـق استعراض سريع للاحكام التى تضمنتها وبالقدر الذى يسمح به الوقت المخصص لهذه المحاضرة ، تاركين لغيرنا من الباحثين اما فرصة تناول المعاهدة من زاوية خاصة أو معينة أو تعميق الدراسة فى هذه النقطة او تلك من المعاهدة.

تتألف المعاهدة من ديباجة وأحد عشرة مادة ، وتتضمن المواد السبع الأولى منها الأحكام الموضوعية المنظمة لمنع انتشار الأسلحة النووية وتتعلق المواد الأربع الباقية بالأحكام الختامية للمعاهدة ، وسنتناول الآن ديباجة المعاهدة ، على ان نتناول فى باب أول المواد التى تضمنت الأحكام الموضوعية فى المعاهدة وفى باب ثان نتناول الأحكام الختامية ، ومما يستحق التنويه به هنا منذ البداية أن الأحكام الختامية فى هذه المعاهدة ليست من قبيل الأحكام الشكلية التى ترد عادة على نمط واحد تقريبا فى المعاهدات بصفة عـامة ، بل تتميز هذه المعاهدة بأنه قد روعى فى صياغة الكثير من احكامها الختامية اعتبارات متعلقة بالجوانب الموضوعية فيها .

وسنختتم هذه المحاضرة بكلمة عن ضمان أمن الدول غير النووية كما تقرر بمناسبة هذه المعاهدة .

ديباجة المعاهدة :

تتسم ديباجة المعاهدة بالطول ، وتتضمن الديباجة البواعث التى تدعو

الى منع انتشار الأسلحة النووية والأهداف المختلفة التى تسعى المعاهدة الى تحقيقها وسردا لبعض المبادىء التى تقوم عليها .

وقد اشارت الديباجة الى الدمار الذى يمكن ان يحل بالانسانية نتيجة اندلاع حرب نووية وما يقتضيه هذا من بذل كل جهد لتفادى مثل هذه الحرب ووجوب اتخاذ الاجراءات التى ترمى الى صيانة أمن الشعوب ، كما أعربت عن اقتناع الاطراف بما يؤدى اليه نشر الأسلحة النووية من زيادة خطر الحرب النووية .

وأشارت الديباجة دون تخصيص الى قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة التى تطالب بعقد معاهدة لمنع زيادة انتشار الأسلحة النووية وجدير بالذكر ان الجمهورية العربية المتحدة كانت قد طالبت بأن تتضمن الديباجة اشارة صريحة الى قرار الجمعية العامة رقم ٢٠٢٨ الصادر فى ١٩-١١-١٩٦٥ الذى سلفت الاشارة اليه ، الا ان الدول النووية عارضت فى ذلك واكتفت بالاشارة الى جميع قرارات الجمعية العامة الصادرة بشأن المعاهدة دون تخصيص . وقيل فى تبرير ذلك أن قرار الجمعية العامة هذا محل تفسيرات مختلفة فلا داعى لتخصيصه بالذكر فى ديباجة المعاهدة .

عنيت الديباجة بعد ذلك بالنص على مبدأ هام من المبادىء التى تقوم عليها المعاهدة وهو الأخذ بضمانات التفتيش على أوجه النشاط الذرى السلمى المعمول به فى الوكالة الدولية للطاقة الذرية ، فتضمنت الديباجة تعهدا من الدول الأطراف فى المعاهدة بالتعاون على تطبيق نظام فيينا للتفتيش .

وقد اعقبت هذه فقرة اخرى ابرزت احتمالات تطور تكنولوجيا الرقابة والتفتيش مستقبلا فأعلن اطراف المعاهدة تأييدهم لاجراء البحوث وعمليات التطوير وغيرها من الجهود التى ترمى الى تشجيع التطبيق الفعال لمبدأ اخضاع حركة المواد الانشطارية الخاصة ، مصادرها باستخدام الأجهزة فى هذا الغرض وغيرها من الوسائل الفنية فى بعض المراحل الاستراتيجية التى تمر فيها هذه المواد خلال استخدامها وذلك كله فى اطار نظام ضمانات التفتيش فى الوكالة الدولية للطاقة الذرية .

تعرضت الديباجة بعد ذلك الى مبدأ اساسى آخر يرجع الفضل فى تضمينه المعاهدة الى جهود الدول غير النووية التى خشيت ان يساء استغلال

فكرة منع نشر الأسلحة النووية للحد من استفادتها الكاملة فى استخدام الطاقة النووية للاغراض السلمية ، فأكدت الديباجة مبدأ وجوب توفير التطبيقات السلمية للتكنولوجيا النووية فى مجال الأغراض السلمية لجميع أطراف المعاهدة سواء أكانت دولا نووية أو غير نووية ، على أن يشمل ذلك ايضا مزايا تكنولوجيا يمكن ان تحصل عليها الدول النووية من تطوير التفجيرات النووية .

وتدعيما لمبدأ تقرير الاستفادة الكاملة من الاستخدامات السلمية للطاقة النووية ، تضمنت الديباجة النص على حق جميع اطراف المعاهدة فى الاشتراك على اوسع نطاق ممكن فى تبادل المعلومات بقصد تطوير استخدام الطـاقة الذرية فى الأغراض السلمية سواء أكان ذلك بالتعاون مع غيرها او بمفردهـا .

خصصت الديباجة بعد ذلك اربع فقرات لعلاقة المعاهدة بمشكلة نزع السلاح وتقنين بعض الاتجاهات الملائمة فى هذا الشأن بمناسبة عقد معاهـدة لمنع انتشار الأسلحة النووية واعمالا لمبدأ اعتبار المعاهدة خطوة نحو تحقيق نزع السلاح العام الشامل وبوجه أخص نزع السلاح النووى . فقد نصت الفقرة الثامنة من الديباجة على اعلان اطراف المعاهدة عن نيتهم فى وقف سباق التسلح الذرى فى اقرب وقت ممكن وان يتخذوا اجراءات فعالية فى اتجاه نزع السلاح الذرى . وحثت فقرة أخرى فى الديباجة جميع الدول على التعاون من أجل تحقيق هذا الهدف .

كما ذكرت ديباجة المعاهدة بما اعتبره اطراف معاهدة ١٩٦٣ الخاصة بالتحريم الجزئى للتجارب الذرية من العمل على تحقيق الوقف الشامل لكل التجارب الذرية فى كل الأوقات وان يداوموا المفاوضات بينهم لتحقيق هذا الغرض .

وجدير بالذكر ان هذا الموضوع لم يسجل نجاحا بالرغم من استمرار المفاوضات بشأنه منذ عام ١٩٦٣ حتى الآن وبالرغم من الجهود الكبيرة المتواصلة والمقترحات العديدة التى تقدمت بها الدول غير المنحازة فى مؤتمر جنيف لنزع السلاح خلال تلك الفترة .

كما اعرب أطراف المعاهدة عن رغبتهم فى تخفيف حدة التوتر الدولى

وتدعيم الثقة بين الدول بقصد تسهيل وقف انتاج الأسلحة النووية وتصفية جميع المخزون منها وازالة تلك الأسلحة من الترسانات الوطنية وذلك تحت رقابة دولية دقيقة وفعالة فى اطار معاهدة نزع السلاح العام الشامل .

كذلك اشارت الديباجة الى المبدأ الوارد فى ميثاق الأمم المتحدة بشأن امتناع الدول عن التهديد بالقوة أو استخدامها فى علاقاتها الدولية ضـد السلامة الاقليمية والاستقلال السياسى لأى دولة ، أو بأى شكل آخـر يتعارض مع اهداف الأمم المتحدة وأضافت الديباجة أن اقامة السلام والأمن الدولى يجب تحقيقه باقل تحويل لموارد العالم البشرية والاقتصادية نحو التسلح .

ننتقـل بعد ذلك الى الأحكام الموضوعية فى المعاهدة والتى سنتناولها فى الباب الأول :

الباب الأول

الأحكام الموضوعية فى المعـاهدة

جاءت هذه الأحكام فى المواد السبع الأولى فى المعاهدة ، فقد تضمنت تلك المواد مفهوم عدم النشر كما أخذت به المعاهدة فعلا وذلك بعـد مناقشات طويلة دارت حول طبيعة هذا المفهوم والمدى الواجب أو الممكن الذهاب اليه فيما يتعلق بمنع النشر . وقد تخللت تلك المناقشات العديد من وجهات النظر المختلفة والمتباينة حول هذا المفهوم .

وحتى يمكننا ان نشرح فى وضوح ويسر القواعد التى حددت مفهوم عدم النشر كما جاء فى المعاهدة يحسن ان نحلل ذلك المفهوم الى عناصره الأساسية وهى :

١) العنصر الأول : يتعلق بتحديد الشيء الذى يرد عليه عدم النشر وهو يحاول الاجابة عن هذا السؤال : هل يعتبر نشره محرما كل ما هو نووى او متصل بالطاقة النووية ؟

٢) العنصر الثانى : يتعلق بتحديد الأطراف التى يمتنع النشر عليهما او فيما بينها .

٣) العنصر الثالث : يتعلق بتحديد صور النشر التى حرمتها المعاهدة .

العنصر الأول : ما هو الشيء النووى الذى يرد عليه عدم النشر .

باستقراء المادتين الأولى والثانية يتضح ان الشيء محل عدم النشر حددته المعاهدة بأنه السلاح النووى أو غيره من اجهزة التفجير النووى .

ان سبب تحريم نشر السلاح النووى واضح ولكن يصح ان نتساءل عن السبب الذى اعتبرت من اجله المعاهدة اجهزة التفجير النووى محلا لعدم النشر . السبب هو أن التكنولوجيا الخاصة بتلك التفجيرات هى نفس التكنولوجيا اللازمة لانتاج السلاح النووى ، حتى ، وهذا هو المهم ، لو كانت اجهزة التفجير النووى معدة للاستخدام السلمى ، كحفر القنوات ، أو استخراج البترول ، وعلى ذلك فان نشر أجهزة التفجير النووى حتى المعدة للاغراض السلمية منها يعتبر محرما وفقاً للمعاهدة ، حكمها فى ذلك حكم السلاح النووى ، وسنرى فيما بعد كيف يمكن للدول غير النووية الاستفادة من تلك التفجيرات للاغراض السلمية دون الاخلال بقاعدة تحريم نشرها .

ونخلص من هذا التحديد الدقيق لما هو محل عدم النشر الذى جاءت به المعاهدة انه يخرج عن دائرة تحريم النشر ما يلى :

أولا : وسائل حمل السلاح النووى الضرورية لايصاله الى أهدافه Nuclear Delivery Vehicles سواء أكانت تلك الوسائل فى شكل صواريخ أو طائرات ، فهى تبقى خارج قواعد التحريم التى تضمنتها المعاهدة الحالية وان كان موضوع تجميد انتاج تلك الوسائل مازال أحد موضوعات البحث فى مؤتمر جنيف لنزع السلاح ، ولم تسفر المناقشات بشأنه عن أى نتائج حتى الآن .

ثانيا : ان الاستخدام السلمى للطاقة الذرية فى حد ذاته لا يقع تحت طائلة التحريم الواردة فى هذين النصين ، وسنرى فيما بعد كيف عملت

المعاهدة على التوفيق بين تحريم نشر الأسلحة النووية وبين وجوب اطلاق الانتفاع الكامل للاستخدام السلمى للطاقة النووية وتبادل المعـــلومات والتكنولوجيا الخاصة به .

العنصر الثانى : الأطراف التى يمتنع النشر عليها او فيما بينها .

حددت المعاهدة هذه الأطراف عن طريق اخذها بتقسيم جديد للدول فى العالم قننته المعاهدة رسميا فأصبحت دول العالم فى حكم المعاهدة اما دولا ذات سلاح نووى Nuclear Weapon State او دولا غير ذات سلاح نووى Non-Nuclear Weapon States ، ولا شك ان هذا التقسيم سيأخذ مكانه بين التقسيمات الأخرى المتداولة حاليا فى اللغة الدبلوماسية وهى دول كبرى ، ودول صغرى ، دول غنية ، ودول فقيرة دول متقدمة ، ودول نامية ، دول منحازة ، ودول غير منحازة الخ.

أما عن السؤال : ما هى الدول ذات السلاح النووى ؟ فقد اجابت عليه المعاهدة نفسها ، وذلك فى الفقرة الثالثة من المادة التاسعة التى عرفتها بانها الدول التى صنعت أو فجرت سلاحا نوويا أو أى جهاز تفجيرى آخر قبل أول يناير ١٩٦٧ ، وينطبق هذا التعريف على خمس دول فقط فى العـالم هى : الولايات المتحدة ، الاتحاد السوفييتى ، المملكة المتحدة ، فرنسا ، الصين الشعبية . وهى بهذه المناسبة الدول الاعضاء الدائمة فى مجلس الأمن ، مع ملاحظة ان الصين الشعبية لم تتبوأ بعد مقعدها فى الأمم المتحدة وبالتالى فى مجلس الأمن بسبب المناقشة التى اصبحت تدور فى كل دورة من دورات الجمعية العامة حول قبول عضوية الصين ، والتى تعارض الولايات المتحدة خلالها بشدة دخول الصين الشعبية الى الأمم المتحدة .

وبناء عليه تكون الدول الأخرى خلاف الدول الخمس سالفة الذكر دولا غير ذات سلاح نووى طبقا لاحكام المعاهدة .

ويلاحظ ان تقسيم الدول الى دول ذات سلاح نووى ودول غير ذات سلاح نووى حلت محل تسمية اخرى كان معمولا بها فى بداية الأمر فى المشروعات الأولى للمعاهدة وهى — دول نووية ودول غير نووية — فقد اثارت هذه التسمية الأخيرة اعتراض بعض الدول المتقدمة ذريا التى لم

تقبل أن يطلق عليها وصف الدول غير النووية على اساس انها وصلت الى درجة متقدمة فى نشاطها الذرى تسمح بأن تطلق على نفسها انها دول نووية وان كانت لم تنتج سلاحا نوويا ، وبالتالى فانها لا ترى من الدقة فى شىء وصفها بأنها دول غير نووية . لذلك أخذ بالتسمية الجديدة التى جاءت فى المعاهدة على اساس انها اصدق فى التعبير عن الواقع الذى تستهدف المعاهدة تنظيمه .

العنصر الثالث: ما هى صور النشر المحرمة بالنسبة للسلاح النووى وغيره من أجهزة التفجير النووى وفقا للمعاهدة .

عرفنا ان الشىء الذى يرد عليه عدم النشر هو السلاح النووى أو غيره من أجهزة التفجير النووى وان اطراف عدم النشر هى ما يسمى بالدول ذات السلاح النووى والدول غير ذات السلاح النووى . ولكن يبقى سؤال اخر تنبغى الاجابة عليه حتى يستكمل مفهوم عدم النشر ، وهو — ما هى الأمور المتعلقة بالسلاح النووى التى يعتبر نشرها محرما بالنسبة لهذا السلاح وبعبارة اخرى ما هى الصور المحتملة للنشر التى تعتبر محرمة وفقاً للأحكام التى وردت فى المعاهدة .

تتضح الاجابة على هذا السؤال عند تحليلنا للالتزامات التى قررتها المعاهدة على عاتق الدول ذات السلاح النووى وتلك التى تقع على عاتق الدول غير ذات السلاح النووى .

فوفقاً للمادة الأولى أصبح يقع على عاتق الدول ذات السلاح النووى التزام من شقين :

الشق الأول من الالتزام من مقتضاه ان تمتنع تلك الدول عن :

١) نقل تلك الأسلحة أو الأجهزة ذاتها أو نقل الاشراف عليها .

٢) وذلك الى أى متلق .

٣) سواء كان ذلك بطريق مباشر أو غير مباشر .

الشق الثانى من الالتزام الواقع على الدول ذات السلاح النووى .

هو الامتناع عن تقديم المساعدة او القيام بتشجيع او حث دولة غير ذات سلاح نووى ، بأى طريقة كانت ، على صنع تلك الأسلحة أو الحصول عليها بطريقة أو بأخرى أو ان يكون لها الاشراف عليها .

ووفقا لهذا النص لا يجوز مثلا لدولة نووية ان تبيع أو تهب أو تؤجر أو تمنح أى اشراف على سلاح نووى لأى جهة ، كما لا يجوز لها مثلا تقديم المساعدة لدولة غير ذات سلاح نووى للحصول على تلك الأسلحة بأى طريقة ، كأن تقدم لها قرضا أو معونة مالية لصنع تلك الأسلحة أو تعطيها المواد أو الأجهزة أو العون الفنى لصنع تلك الأسلحة ، سواء بمقابل أو بغير مقابل ، كل هذه الأمور اصبحت محرمة وفقاً للمادة الأولى على الدول ذات السلاح النووى .

ويلاحظ على هذا النص الأمور التالية :

أولا : ان تحريم النقل الوارد فيه ينصب على أى متلق سواء اكان النقل بطريق مباشر أو غير مباشر ، وهذا يشمل :

١) الدول الأطراف فى المعاهدة أو غيرها .

٢) الدول النووية وغير النووية .

كما ان نقل تلك الأسلحة أصبح محرما سواء تم النقل بطريق مباشر من الدولة ذات السلاح النووى الى الدولة غير ذات السلاح النووى أو بطريق غير مباشر بواسطة احلاف عسكرية أو اشخاص اعتبارية عن طريق اقامة تنظيمات جماعية للدفاع تنتقل اليها الأسلحة بدلا من ان تنتقل مباشرة الى كل دولة من الدول الداخلية فى التنظيم الجماعى ، وقد انهى النص بهذه الصياغة المشكلة التى عطلت المعاهدة مدة طويلة من الزمن . بسبب الصياغة الأولى للمشروع الأمريكى للمعاهدة التى كانت تترك الباب مفتوحا لقيام تنظيم جماعى دفاعى غربى يمكن ان يكون تحت تصرفه بصفته تنظيما مشتركا اسلحة نووية ، وهو ما اعترض عليه الاتحاد السوفييتى والكثير من الدول غير النووية ومن بينها ا ج . ع . م على اساس ان هذا الفرض لو أخذ به

فان معناه فى الواقع هو تنظيم نشر الأسلحة النووية . اذ لو فرض وانتهت حياة التنظيم الدفاعى الجماعى مثلا فان الدول الأعضاء فيه سترث الأسلحة النووية التى كانت لذى التنظيم المشترك ، فكأن المعاهدة تعمل على منع نشر الأسلحة النووية فى الوقت الحاضر لتنظيم نشرها فى المستقبل .

ثانيا : ان النص الذى يحرم على الدول ذات السلاح النووى القيام بالنشر الافقى للسلاح النووى الى دول جـــديدة ، لا يمنع ما أخـــذ يسمى بالنشر الرأسى Prolifération Verticale ، والمقصود به استمرار الدول النووية نفسها فى انتاج وصنع الأسلحة النووية لحسابها الخاص . وبذلك يمكن للدول النووية فى ظل المعاهدة ان تستمر فى سباق التسلح الذرى فيما بينها ، وقد طالبت الهند وأيدها فى ذلك دول أخرى بأن تتضمن المعاهدة نصا بجمد انتاج الدول النووية للأسلحة النووية فى الوقت الذى تحرم فيه المعاهدة على الدول غير النووية صنع تلك الأسلحة أو الحصول عليها بأية طريقة أخرى ، الا أن الدول النووية لم تأخذ بهذا الاقتراح ورأت أنه يتعدى الهدف الرئيسى للمعاهدة وهو منع انتشار الأسلحة النووية لـدول جديدة باعتبار ان المعاهدة فى وضعها الحالى هى خطوة أولى نحو تسهيل الاتفاق على الاجراءات الأخرى لنزع السلاح الذرى ومن بينها تجميـد انتاج الاسلحة النووية بواسطة الدول النووية نفسها فى المستقبل .

ثالثا : يلاحظ من ناحية أخرى على هذا النص انه فى الوقت الذى يعتبر فيه تقديم مساعدة من دولة نووية الى دولة غير نووية فى صنع السلاح النووى امر غير جائز فهو لم يحرم تقديم مساعدة من دولة نووية الى دولة نووية أخرى . وهذا نقص ولا شك فى النص .

رابعا : يلاحظ على هذا النص ايضا انه ليست هناك رقابة على احترام الدول ذات السلاح النووى التزاماتها الواردة فى هذه المادة ، فالأمر متوقف فى النهاية على مصلحتها والاعتبارات الاستراتيجية التى تكون سائدة فى وقت من الأوقات .

خامسا : اشار وفد الج. ع. م فى مؤتمر نزع السلاح فى جنيف الى صورة من صور النشر التى يمكن ان تحدث لامن الدولة النووية واجهزتها الرسمية ، ولكن من المؤسسات أو الشركات أو الأفراد التابعين لها الذين يعملون فى مجال صناعة الأسلحة الذرية أو الابحاث الذرية وبين خطورة

النشر عن هذا الطريق ، لذلك تقدم الوفد بتعديل يرمى الى قفل هـذا الباب بقدر الامكان . الا انه بالنظر الى اصرار كل من الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتى على رفض المساس بصياغة المادتين الأولى والثانية من المعاهدة بعد الجهد الكبير الذى بذل للوصول الى الصياغة الحالية ، فانه لم يؤخذ بالتعديل الذى تقدم به وفد الج. ع. م ، غير انه كان من النتائج التى ترتبت على تقدم الج. ع. م بهذا التعديل ان قام رئيسا المؤتمر وهما مندوبا الاتحاد السوفييتى والولايات المتحدة باعطاء تأكيدات فى المؤتمر بأن صياغة المادتين الأولى والثانية تكفل عدم مخالفة الافراد والشركات والمؤسسات الخاصة لاغراض هذه المعاهدة . وقد سجل مندوب الج.ع.م فى نفس الجلسة على رئيس المؤتمر هذهالتأكيدات باعتبارها صادرة من مندوبى الدولتين اللتين اشتركتا فى اعداد وتقديم مشروع المعاهدة منع الانتشار .

المادة الثانية :

وقد بينت المادة الثانية جوانب النشر المحرمة بالنسبة للدول غير ذات السلاح النووى ، فوفقاً لهذه المادة تتحمل الدول غير ذات السلاح النووى ثلاث التزامات بالنسبة لمنع النشر :

الالتزام الأول : الامتناع عن تلقى اسلحة نووية أو اجهزة تفجيرية نووية من أى مصدر أو الاشراف عليها سواء أكان ذلك بطريق مباشر أو غير مباشر .

الالتزام الثانى : الامتناع عن صنع تلك الأسلحة أو الحصول عليها بأية طريقة أخرى .

الالتزام الثالث : عدم السعى للحصول على اسلحة نووية أو تلقى أى مساعدة فى صنع تلك الأسلحة .

وجه وفد الج. ع. م لدى مؤتمر نزع السلاح فى جنيف النظر الى أن هذه المادة لا تمنع دولة غير ذات سلاح نووى طرف فى المعاهدة من ان تقدم لدولة غير نووية غير طرف فى المعاهدة مساعدة فى صنع السلاح النووى أو الحصول عليه بأية طريقة اخرى وقدم تعديلا لمواجهة هذه الحالة

وبالرغم من الاعتراف بسلامة التعديل الذى تقدمت به الج. ع. م فقد تعذر الأخذ به لنفس السبب الذى سبق ان اشرنا اليه عند كلامنا على المادة الأولى . وقام الاتحاد السوفييتى والولايات المتحدة باعطاء تأكيدات من مقتضاها اعتبار تقديم دولة غير نووية طرف فى المعاهدة المعونة الى دولة غير نووية غير طرف فى المعاهدة هو بمثابة خرق للمعاهدة ، هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فقد تمت اضافة عبارة فى الصياغة النهائية للمادة الثالثة الخاصة بالتفتيش تهدف الى الحد من هذا الاحتمال وسنشير اليها عند الكلام عن المادة الثالثة .

المادة الثالثة :

عرفنا انه ليست هناك رقابة على الدول ذات السلاح النووى بالنسبة لتنفيذ التزاماتها الواردة فى المادة الأولى ، ولكن المادة الثالثة اتت برقابة على الدول غير ذات السلاح النووى وبينت كيفية تقريرها ومداها .

فقد تضمنت المادة الثالثة تعهدا من الدول غير النووية الاطراف فى المعاهدة بقبول مبدأ التفتيش على أوجه نشاطها الذرى السلمى ، والهدف منه كما جاء فى الفقرة الأولى من المادة هو الحيلولة دون تحويل الطاقة النووية من الاستخدامات السلمية الى الاسلحة النووية وغيرها من التفجيرات النووية فهى رقابة مقصود بها الحيلولة دون صنع الأسلحة النووية ، ولكنها لا تشمل ولا تمتد الى عمليات نقل او تلقى الدول غير ذات السلاح النووى للأسلحة النووية الجاهزة .

ومحور نظام التفتيش الذى اخذت به المادة الثالثة هو نظام الضمانات المعمول به فى الوكالة الدولية للطاقة الذرية فى فيينا .

ويجدر بنا ان نذكر فى هذا الصدد ان مجرد انضمام دولة غير نووية الى المعاهدة لا يترتب عليه ان يطبق نظام الضمانات المعمول به فى الوكالة الدولية للطاقة الذرية فورا وبصفة آلية على نشاطها الذرى السلمى ، بل لابد لكى يسرى نظام الضمانات على دولة غير ذرية طرف فى المعاهدة ان يعقد اتفاق خاص بين تلك الدولة والوكالة الدولية للطاقة الذرية بعد الدخول فى مفاوضات بشأنه بينهما . وبعبارة أخرى فان خضوع النشاط الذرى السلمى لدولة غير ذرية للتفتيش يتوقف على شرط عقد هذا الاتفاق . وقد

جاء النص على ذلك فى بداية المادة الثالثة عندما نصت على ان تتعهد كل دولة غير نووية طرف فى المعاهدة بقبول التفتيش كما هو وارد فى اتفــاق يجرى التفاوض بشأنه ويتم عقده بين تلك الدولة والوكالة الدولية للطاقة الذرية وفقاً للنظام الأساسى للوكالة ونظام ضمانات التفتيش المعمول به فيها ، وقد تعرضت الفقرة الرابعة من المادة الثالثة لبعض الجوانب المتعلقة بطريقة عقد تلك الاتفاقيات وتوقيت التفاوض بشأنها ، فنصت المادة على ان يبدأ التفاوض بشأن تلك الاتفاقيات فى خلال ١٨٠ يوما من دخول معاهدة منع نشر الاسلحة النووية فى دور النفاذ ، أما بالنسبة للدول التى تودع وثائق تصديقها أو انضمامها بعد تلك الفترة فيجب ألا يتأخر بدء التفاوض من جانبها عن تاريخ ايداع الوثائق على الأكثر ، كما نصت المادة على ان تدخل تلك الاتفاقيات دور النفاذ فى ميعاد غايته ١٨ شهرا من تاريخ بدء المفاوضات.

وقد اضافت الفقرة الرابعة من المادة الثالثة ان مثل هذه الاتفاقات التى تعقدها الدول غير النووية مع الوكالة الدولية لمواجهة متطلبات التفتيش التى جاءت بها المادة الثالثة يمكن ان تعقد بأحد شكلين . أما ان تعقدها كل دولة غير ذرية على حدة ومنفردة مع الوكالة الدولية . أما ان تعقدها عدة دول مجتمعة مع الوكالة . وقد قصد بهذا الاحتمال الأخير مواجهــة حالة دول اليوراتوم التى تلتزم فيما بينها بنظام مشترك للتفتيش فيمكنها فى هـذه الحالة عقد اتفاق جماعى مع الوكالة بدلا من ان تعقد اتفاقا منفردا مـع الوكالة الدولية للطاقة الذرية ، وسواء تم عقد الاتفاق بشكل منفرد أو بشكل جماعى مع الوكالة الدولية للطاقة الذرية ، فالمهم فى رأينا أن يكون التفتيش فعالا فى منع تحويل الطاقة الذرية للاستخدامات العسكرية .

وقد حددت المادة الثالثة المواد التى تخضع للتفتيش . فذكرت انها المواد الانشطارية الخاصة ومصادرها ، سواء كانت ستنتج او تعالج أو تستخدم داخل أى منشأة نووية رئيسية أو خارجها ، كما ان ضمانات التفتيش التى تتطلبها المادة الثالثة تسرى على كل المواد الانشطارية الخاصة ومصادرها فى جميع اوجه النشاط النووى السلمى الكائنة داخل اقليم الدولة وتحت ولايتها أو فى أى مكان آخر إذا كانت أوجه النشاط الذرى السلمى تتم تحت اشرافها . وقد اضيفت هذه الحالة الأخيرة نتيجة مساعى وفد الج.ع.م فى جنيف حتى لا تساعد دولة غير نووية طرف فى المعاهدة دولة ثالثة غير طرف فى المعاهدة .

وقد تضمنت الفقرة الثانية من المادة الثالثة حكما قصد به حث الدول غير النووية على الأخذ بنظام التفتيش الذى قررته المعاهدة فقد أوجبت الفقرة الثانية من المادة الثالثة على كل دولة طرف فى المعاهدة ان تمتنع عن تزويد أى دولة غير نووية بالمواد التالية :

أ - المواد الانشطارية الخاصة ومصادرها .

ب - الأجهزة أو المواد المصنوعة أو المعدة خصيصا لمعالجة أو استخدام أو انتاج المواد الانشطارية الخاصة ما لم تخضع تلك المواد الانشطارية الخاصة أو مصادرها لضمانات التفتيش المقررة فى المادة الثالثة .

ولما كانت بعض الدول غير النووية قد أبدت خشيتها من ان يؤدى نظام تفتيش الى عرقلة الامكانيات الواسعة التى تفتحها الاستخدامات السلمية الطاقة الذرية بالنسبة لتقدمها ونموها فى مختلف المجالات . فقد نصت الفقرة للثانية من المادة الثالثة على ان ضمانات التفتيش المنصوص عليها فى المادة الثالثة ستطبق بشكل يسمح بتجنب عرقلة التقدم الاقتصادى والتكنولوجى اللأطراف او التعاون الدولى فى ميدان النشاطات السلمية .

ونخلص من ذلك الى :

١) ان التفتيش لا يطبق بصفة تلقائية بمجرد انضمام دوله غير نووية للمعاهدة بل لابد ان يعقب ذلك عقد اتفاق بين تلك الدولة والوكالة الدولية للطاقة الذرية .

٢) وضعت المادة حدا أقصى تبدأ فيه المفاوضات الخاصة باتفاقات التفتيش ، وحدا أقصى تدخل فيه تلك الاتفاقات فى دور النفاذ بعد بدء المفاوضات الخاصة بها وقد قصد بهذا النص عدم اتاحة الفرصة للدول لكى تتلكأ فى تطبيق نظام التفتيش بحجة عدم انتهاء المفاوضات .

٣) سلامة التفتيش وفعاليته الوارد فى الاتفاقات المشار اليها فى المادة الثالثة يجب الا يقل عن فعالية نظام التفتيش المعمول به فى الوكالة الدولية للطاقة الذرية .

المادة الرابعة : حق الدول فى استخدام الطاقة الذرية فى الأغراض السلمية .

وضعت هذه المادة لمواجهة المخاوف التى أبدتها كثير من الدول النامية من ان يتخذ موضوع منع نشر الأسلحة النووية ذريعة للحد من استخدام الطاقة الذرية لصالح تقدمها الاقتصادى والفنى او استغلال حاجتها الى الطاقة الذرية كوسيلة للضغط عليها . لذلك نصت المادة فى فقرتها الأولى على انه ليس فى المعاهدة ما يمكن تفسيره على انه ينتقص او يمس حق جميع الأطراف فى الأمم المتحدة فى تطوير ابحاث وانتاج واستخدام الطاقة الذرية للأغراض السلمية بدون تمييز على ان يكون ذلك وفقاً لأحكام المادتين الأولى والثانية من المعاهدة .

ومعنى ذلك ان حق الدول الأطراف فى استخدام الطاقة الذرية للاغراض السلمية معترف به ومصون ما دام لا يؤدى الى نشر الأسلحة النووية وفقاً لما تقضى به المادتان الأولى والثانية من المعاهدة .

المادة الخامسة : الاستخدامات السلمية للتفجيرات النووية .

تتعلق هذه المادة بتنظيم وضع منافع التطبيق السلمى للتفجيرات الذرية فى المعاهدة وذلك باتخاذ الاجراءات المنـــاسبة لضمان توفير تلك المنـــافع وفقا للمعاهدة بواسطة اجراءات دولية مناسبة وتحت رقابة دولية مناسبة للدول غير النووية الأطراف فى المعاهدة دون أى تفرقة بينها على ان تكون تكاليف استخدام التفجيرات الذرية أقل ما يمكن وان يستبعد منها تكاليف البحث والتطوير .

ونصت المادة على ان الدول غير النووية الاطراف فى المعاهدة يمكنها الحصول على تلك المنافع بمقتضى اتفاق أو اتفاقات دولية خاصة عن طريق جهاز دولى مناسب تمثل فيه الدول غير النووية تمثيلا مناسبا . وذكرت المادة ان المفاوضات الخاصة بهذا الموضوع يمكن ان تبدأ فى اقرب وقت ممكن بعد دخول المعاهدة فى دور النفاذ وتجانب امكان الحصول على منافع الاستخدامات السلمية للتفجيرات النووية عن طريق الجهاز الدولى المزمع انشاؤه فقد اضافت المادة انه يمكن للدول غير النووية التى ترغب فى ذلك أن تحصل على تلك المنافع بواسطة اتفاقات ثنائية .

وقد حاولت هذه المادة ان تراعى عدم المساس بامكانية استفادة الدول

غير النووية من الاحتمالات المستقبلة لاستخدام التفجيرات النووية فى اغراض التنمية والتقدم والحيلولة دون استئثار الدول النووية بالخبرة التى تحصل عليها فى هذا المجال والتى تمكنها بالتالى من التحكم فى استفادة الدول غير النووية منها عن طريق وضع اشتراطات او قيود سياسية أو غير سياسية عند توفير المنافع للدول غير النووية .

وقد حاول وفد الج. ع. م فى جنيف مؤيدا من بعض الوفود الأخرى ان يستبعد النص على امكان الحصول على تلك المنافع بواسطة اتفاقات ثنائية على اساس ان هذه الاتفاقات الثنائية قد تفتح الباب للتهرب من الرقابةوبالتالى تتيح فرصة نشر المعرفة الفنية للتفجير النووى لدولة غير نووية تحت ستار توفير منافع التفجير النووى لها لأغراض سلمية . الا أن الاتحاد السوفييتى والولايات المتحدة تمسكا بصياغة المادة كما هى مؤكدين ان أحكام المادة الثالثة كفيلة باخضاع هذه العملية للرقابة الدولية فضلا عن ان المادتين الأولى والثانية من المعاهدة من شأنها تحريم أى نشر فى هذا الصدد .

المادة السادسة : تتعلق هذه المادة بنزع السلاح النووى .

ووفقا لها يتعهد كل طرف من أطراف المعاهدة بأن يواصل بحسن نية المفاوضات بشأن الاجراءات الفعالة لوقف سباق التسلح الذرى فى وقت قريب ونزع السلاح النووى وبمعاهدة نزع السلاح العام الشامل تحت رقابة دولية فعالة ودقيقة .

كان كل من المشروع الأمريكى والمشروع السوفييتى للمعاهدة فى صورته الأولى يكتفى بمعالجة موضوع نزع السلاح الذرى فى الديباجة على اساس مجرد الاعلان عن النية نحو وقف سباق التسلح النووى وابداء الرغبة فى العمل على الاقلال من التوتر الدولى وتقوية الثقة المتبادلة بين الدول حتى يسهل ذلك وقف انتاج الأسلحة النووية وتصفية المخزون منها الا أن الج. ع. م وايدها فى ذلك دول كثيرة غير منحازة رأت وجوب تضمين صلب المعاهدة نصا بشأن نزع السلاح النووى وذلك تحقيقاً لمبدأ التوازن الذى نص قرار الجمعية العامة رقم ٢٠٢٨ (٢٠) عليه ، وقد اسفرت مجهودات الج.ع.م عن تضمين المعاهدة النص السالف الذكر وكانت الج.ع.م أول دولة نادت بذلك منذ عام ١٩٦٦ فى مؤتمر جنيف لنزع السلاح .

واذا كان هذا النص لا يتضمن الا الالتزام العام بمواصلة المفاوضات بحسن نية لتحقيق نزع السلاح النووى وتحقيق نزع السلاح العام الشامل . فهو أول الزام تعاقدى صريح فى هذا الشأن منذ الحرب العالمية الثانية وأهميته العملية تظهر فى المؤتمر المقرر عقده بعد خمس سنوات من دخول المعاهدة فى دور النفاذ لمراجعة تطبيق المعاهدة للتأكد من أن اهدافها واحكامها جارى تحقيقها . ففى مثل هذا المؤتمر يمكن للدول غير النووية اذا ما تبين لها أن الدول النووية لم تنفذ التزامها بحسن نية ان تثير الموضوع فى المؤتمر وتقدم الاقتراحات المناسبة لمعالجة هذا الموقف .

لقد كانت هناك وفود تبغى ان يكون النص الخاص بنزع السلاح الذرى أقوى واكثر تحديدا من هذا الالزام العام بالتفاوض حول تحقيق نزع السلاح النووى . فقد اقترحت مثلا النص على تعهد الدول النووية بوقف انتـــاج الأسلحة النووية أو وقف التجارب الذرية تحت الأرض ، أو وقف انتاج المواد الانشطارية للأغراض العسكرية ، الا أن كل هذه المقترحات لم تلق قبولا من هذه أو تلك من الدولتين النوويتين الكبيرتين . وقد اكتفى بهذا الالزام العام الوارد فى المادة السادسة وما جاء فى ديباجة المعاهدة فى صدد نزع السلاح ، على اساس ان الهدف الاساسى للمعاهدة هو وقف انتشار الأسلحة النووية وهذا فى حد ذاته من شأنه ان يسهل الاتفاق فيما بعد على اجراءات نزع السلاح الذرى الأخرى .

المادة السابعة : حق انشاء مناطق خالية من الأسلحة النووية .

نصت هذه المادة على انه ليس فيها ما يمس حق أية مجموعة من الدول فى عقد معاهدات اقليمية تهدف الى ضمان خلو اقاليمها من الأسلحة النووية خلوا تاما . وقد جاءت هذه المادة متمشية ومطابقة للمبدأ الخامس الوارد فى قرار الجمعية العامة رقم ٢٠٢٨ (٢٠) فى هذا الشأن وقد ايدت الج.ع.م بوجه عام فكرة انشاء مناطق خالية من الأسلحة النووية وعدم المساس بحق أية مجموعة من الدول فى عقد اتفاقات اقليمية لهذا الغرض باعتبار ان مثل هذه الاتفاقات تعد فى ذاتها خطوات لمنع انتشار الأسلحة النووية .

وجدير بالذكر ان المشروعات الأولى للمعاهدة كانت تكتفى بايراد هذا الحكم فى ديباجة المعاهدة الا انه تقرر تضمين الحكم فى مادة مستقلة فى صلب المعاهدة .

الباب الثانى

الأحكام الختاميـــة

وردت الأحكام الختامية للمعاهدة فى المواد من ٨ إلى ١١ وقد عالجت هذه المواد الأحكام الخاصة بتعديل المعاهدة واعادة النظر فيها ، وطرق الالتزام بها ، ونفاذها والانسحاب منها ، ومدتها ، ولغاتها الأصلية .

المادة (٨) فقرة — ١ و ٢ : تعديل المعاهدة :

أ — التقدم بالتعديلات والموافقة عليها

يمكن لأى طرف فى المعاهدة اقتراح اجراء تعديلات عليها .

يرفع نص الاقتراح بالتعديل إلى الحكومات المودع لديها والتى تقوم بتوزيعه على جميع اطراف المعاهدة .

تقوم الحكومات المودع لديها بناء على طلب ثلث اط اف المعاهدة بالدعوة لعقد مؤتمر تحضره جميع الأطراف المتعاقدة للنظر فى اقتراح التعديل .

أى تعديل يجرى على المعاهدة يجب ان يوافق عليه أغلبية أصوات جميع اطرافها . على ان تتضمن أصوات جميع الدول النووية الأطراف بها ، وأصوات الأطراف الآخرين الذين يكونون فى تاريخ توزيع التعـــديل أعضاء فى مجلس محافظى الوكالة الدولية للطاقة الذرية ، فكأن للدول النووية الأطراف فى المعاهدة وكذلك للدول الأعضاء فى مجلس الوكالة حق الفيتو .

ب — دخول التعديل فى دور النفاذ :

يدخل التعديل فى دور النفاذ بالنسبة لأى طرف يودع وثيقة تصديقه على التعديل بعد ايداع وثائق تصديق أغلبية أطراف المعاهدة ، على أن تتضمن وثائق تصديق جميع الدول النووية الأطراف فى المعاهدة ، جميع الأطراف الآخرين الذين يكونون فى تاريخ توزيع التعديل أعضاء فى مجلس محافظى الوكالة الدولية للطاقة الذرية ، أما بالنسبة للدول التى تودع وثيقة

تصديقها على التعديل بعد ذلك فان التعديل يدخل فى دور النفاذ بالنسبة لها بمجرد ايداع وثيقة تصديقها .

يلاحظ ان المعاهدة لم تشترط مرور فترة معينة قبل عقد مؤتمر من أطراف المعاهدة لاجراء أى تعديل على المعاهدة ومن الواضح ان المعاهدة حاولت ترك الباب مفتوحا لتحقيق مرونة المعاهدة حتى يطمئن أكبر عدد من الدول الأطراف بها إلى امكان طلب اجراء أية تعديلات اذا دعت الحاجة الى ذلك ، خاصة اذا ما وضعنا فى الاعتبار الطبيعة الخاصة لهذه المعاهدة . كما ان اشتراط موافقة الثلث فقط من أطراف المعاهدة لعقد المؤتمر يعكس ما توخته المعاهدة من مرونة فى هذا الشأن .

المادة (٨) فقرة — ٣ — : اعادة النظر فى المعاهدة :

بجانب ما نصت عليه المادة الثامنة من جواز ادخال تعديل واحد أو أكثر على المعاهدة وفقاً للشروط والاجراءات التى سبق ان شرحناها ، فقد أخذت المادة السابعة فى الفقرة الأخيرة منها بمبدأ اعادة النظر فى المعاهدة ، والأخذ بهذا المبدأ يعكس أهمية وخطورة موضوعها وطبيعة الظروف السياسية والعسكرية والاستراتيجية المحيطة بها ، وتؤثر عليها ، كما انه يعكس واقع الأمر وهو أن المعاهدة بصيغتها الحالية ، وبالرغم من الجهود التى بذلت بشأنها فانها لا تمثل الحل الكامل لكثير من المشاكل الحساسة والدقيقة التى يثيرها تحريم نشر الأسلحة النووية ، فكان من الطبيعى توخى المرونة فى المعاهدة والسماح باعادة النظر فيها ككل .

والصيغة التى أخذت بها المعاهدة هى أنه بعد خمس سنوات من دخول المعاهدة فى دور النفاذ ، يعقد مؤتمر لاطراف المعاهدة فى جنيف بسويسرا لاعادة النظر فى سير المعاهدة Operating of this treaty من أجل التأكد من ان الأهداف التى وردت فى ديباجة المعاهدة والأحكام التى تضمنتها المعاهدة يجرى تحقيقها .

ويتيح اسلوب اعادة النظر فى المعاهدة الفرصة للدول غير النووية أن تراقب التقدم الذى احرزته المفاوضات الخاصة بنزع السلاح التى جاء النص عليها فى المادة السادسة من المعاهدة فهى نوع من انواع الرقابة على مدى جدية الدول النووية فى تحقيق نزع السلاح . بجانب هذا المؤتمر الأول

الذى يعقد تلقائيا وبقوة القانون بعد مضى خمس سنوات من دخول المعاهدة فى دور النفاذ يمكن ان يعقد بعد ذلك مؤتمر مماثل كل خمس سنوات اذا تقدمت أغلبية أطراف المعاهدة بطلب لهذا الغرض الى الدول المودع لديها .

ويلاحظ ان مؤتمرات اعادة النظر فى المعاهدة غرضها محدد وهو النظر فى سير المعاهدة من اجل التأكد من ان اغراض واحكام المعاهدة جارى تحقيقها ، ولكن ليس من اختصاص المؤتمر انهاء العمل بالمعاهدة ، ومع ذلك فانه من الناحية العملية البحتة قد تطرأ ظروف وملابسات تجعل الخلافات والمنازعات تدب داخل المؤتمر ، مما قد تؤدى فى النهاية إلى هدم المعاهدة والقضاء عليها نهائيا .

وجدير بالذكر ان المشروع السوفييتى الأول للمعاهدة كان يأخذ بمبدأ التعديل وكان المشروع الأمريكى الأول يأخذ بمبدأ اعادة النظر ، وقد كانت الجمهورية العربية المتحدة هى التى اقترحت ان يأخذ مشروع المعاهدة بالمبدأين معاً لأن لكل منهما فائدته ووظيفته بالنسبة لمعاهدة من هذا النوع ، وقد تم هذا فعلا فى المادة الثامنة الحالية .

المادة (٩) : التوقيع والتصديق والانضمام للمعاهدة ودخولها فى دور النفاذ وتسجيلها :

وقد نظمت المادة احكام الالتزام بالمعاهدة على الوجه التالى :

١) تكون المعاهدة مفتوحة لجميع الدول للتوقيع عليها لا فرق فى ذلك بين دول اعضاء فى الأمم المتحدة أو دول غير اعضاء .

٢) الدول التى وقعت على المعاهدة قبل دخولها حيز التنفيذ تصدق عليها .

٣) الدول التى لم توقع على المعاهدة قبل نفاذها يمكنها الانضمام اليها فى أى وقت .

٤) ويكون ايداع وثائق التصديق والانضمام لدى حكومات الاتحاد السوفييتى والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية والتى اطلق عليها اصطلاح « الحكومات المودع لديها » .

٥) تدخل المعاهدة فى دور النفاذ بعد التصديق عليها من قبل الدول التى اعتبرت حكوماتها مودعا لديها وهى الاتحاد السوفييتى والولايات

المتحدة والمملكة المتحدة و ٤٠ دولة بعد أن تكون قد اودعت وثيقة تصديقها .

٦) تسرى المعاهدة بالنسبة للدول التى اودعت وثيقة تصديقها أو انضمامها بعد دخول المعاهدة فى دور النفاذ من التاريخ الذى تم فيه ايداع وثيقة تصديقها أو انضمامها .

٧) تقوم الحكومات المودع لديها دون ابطاء باخطار جميع الدول الموقعة أو المنضمة إلى المعاهدة بتاريخ كل توقيع وكل ايداع لوثائق التصديق أو الانضمام وبتاريخ دخول المعاهدة فى دور النفاذ وكذلك تاريخ تلقى أى طلبات لعقد مؤتمر أو بأى ابلاغات أخرى .

٨) تتولى الحكومات المودع لديها تسجيل المعاهدة وفقاً للمادة ١٠٢ من ميثاق الأمم المتحدة .

وهنا ترد بعض الملاحظات على الأحكام السابقة :

١) تأخذ المعاهدة بمبدأ العالمية فالمعاهدة مفتوحة لجميع الدول دون استثناء فهى لا تشترط مثلا لانضمام دول غير اطراف فيها حصول مفاوضات مع اطراف المعاهدة الاصليين وقبولهم لهذا الانضمام . فالانضمام ليس مقصورا فقط على الدول التى اشتركت فى تحرير المعاهدة أو التى ساهمت فى المفاوضات المتعلقة بعقدها بل هو حق لجميع الدول . وليس من شك ان تحقيق الهدف من المعاهدة الا وهو منع انتشار الأسلحة النووية ، يجعل من الضرورى توافر صفة العالمية فيها عن طريق فتح الباب للتوقيع وانضمام كافة الدول للالزام باحكامها، وتتشابه المعاهدة فى هذا الشأن مع الاتفاقية الجزئية لوقف التجارب الذرية الموقعة فى موسكو فى ٥ أغسطس ١٩٦٣. ولكن هناك اختلافا بين الاتفاقية الأخيرة والمعاهدة التى نحن بصددها اذ ان الأولى لم يسهم فى المفاوضات المتعلقة بها الا ثلاث دول كانت أول من وقع عليها فاطلق عليها الاصطلاح « الاطراف الاصليون » فى الاتفاقية بينما العكس هو الذى تم بالنسبة للمعاهدة الحالية التى كانت محل مناقشات مستفيضة ومفاوضات مفتوحة أولا فى لجنة الثمانية عشرة لنزع السلاح والجمعية العامة .

٢) كذلك فانه مما يميز المعاهدة مثلها فى ذلك مثل الاتفاقية الجزئية لوقف التجارب الذرية عن غيرها من المعاهدات الأخرى المتعددة الاطراف التى يكفى فيها عادة تحديد دولة واحدة تودع لديها وثائق التصديق والانضمام انها نصت على ايداع هذه الوثائق لدى اكثر من دولة . والسبب فى اتباع هذا الأسلوب هو الخلاف القائم بين الغرب والشرق حول الاعتراف ببعض الدول ، فوفقاً لهذا الاسلوب فانه لم يعد لدولة بمفردها حرية قبول أو رفض وثائق تصديق أو انضمام الدول المختلف على الاعتراف بها كالمانيا الديمقراطيـة .

٣) كذلك يلاحظ انه يشترط لدخول المعاهدة دور النفاذ علاوة على تصديق الدول الذرية الثلاث الكبرى وجوب تصديق عدد معين من الدول الأخرى حددته المادة بأربعين دولة والسبب فى اشتراط هذا العدد هو ان تصبح المعاهدة اجراء جديا له أهميته لمنع نشر الأسلحة النووية .

المادة (١٠) : الانسحاب من المعاهدة ومدة سريانها :

تناولت المادة فى فقرتها الأولى موضوع الانسحاب من المعاهدة وتعرضت فى الفقرة الثانية لمدة سريانها .

فقد نصت الفقرة الأولى من المادة العاشرة على أنه ممارسة لحق السيادة الوطنى يحق لكل دولة طرف فى المعاهدة الانسحاب منها اذا ما قررت ان احوالا استثنائية متعلقة بموضوع المعاهدة قد مست المصالح العليا لهذه الدولة وفى هذه الحالة تقوم الدولة الراغبة فى الانسحاب باخطار جميع الدول الأطراف فى المعاهدة وكذلك مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة بقرارها هذا قبل ثلاثة شهور من الانسحاب . ويجب ان يتضمن الاخطار بالانسحاب بيانا بالأحوال الاستثنائية التى اعتبرتها الدولة انها تمس مصالحها العليا .

يتضح من هذا النص أنه يجب توفر شروط وظروف لاستخدام حق الانسحاب وهى :

أولا : ان تكون هناك احوالا استثنائية :

اشترطت المعاهدة فى الأحوال الاستثنائية التى تتيح حق الانسحاب شرطين :

١) ان تكون هذه الظروف متعلقة بموضوع المعاهدة .

٢) ان تمس المصالح العليا للدولة .

ويلاحظ ان تقدير هذه الأحوال ترك أمر تحديده ابتداء للدولة طالبة الانسحاب الى ان يبحث مجلس الأمن العوامل التى أدت اليه وفقاً للشق الثانى من الفقرة الثانية من المادة السابعة .

ومن الواضح ان هذه المرونة ارادتها كل من الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى لتشجيع الاقبال على الانضمام للمعاهدة .

ثانيا : ان تخطر الدولة المنسحبة جميع الأطراف فى المعاهدة وكذلك مجلس الأمن بقرارها هذا مقدما وقبل الانسحاب بثلاثة شهور ويجب ان يتضمن الاخطار بالانسحاب بيانا بالاحوال الاستثنائية التى اعتبرتها الدولة ماسة بمصالحها العليا .

والغرض من اخطار مجلس الأمن واعداد البيان المقترح هو ايجاد نوع من الضمان والتروى حتى لا يكون هناك تسرع فى الانسحاب وفى نفس الوقت عدم الحد من حرية الانسحاب من المعاهدة .

ومن الواضح أن اخطار مجلس الأمن بالانسحاب يعنى ان هناك ظروفا تؤثر بكل تأكيد على الأمن والسلم العالميين وأن على مجلس الأمن ان يعمل على توضيح وإزالة سوء التفاهم عن طريق اجراء تحريات كافية اذا ما لزم الأمر . وكذلك فان مجلس الأمن يستطيع ان يتخذ اجراءات حاسمة أخرى لمنع تدهور الموقف أو التقليل من شأن المعاهدة اذ ان الانسحاب من هذه المعاهدة لن يمكن تفسيره فى اغلب الأحوال الا على أساس ان الدولة المنسحبة ستقدم على الحصول على الأسلحة النووية أو صناعتها .

تناولت الفقرة الثانية من المادة العاشرة مدة المعاهدة وكان المشروع الأصلى الأمريكى ينص على ان تكون المعاهدة غير محدودة المدة وهو الأمر الذى يتفق مع ضرورة استقرار مثل هذه المعاهدة مادام انه يجوز ادخال تعديل أو اعادة النظر فى المعاهدة مما يسمح لها بمواجهة الظروف المتطورة . ولكن بعض الدول المتقدمة الذرية اعترضت على الأخذ بأبدية المعاهدة منذ البداية لذلك تم الاتفاق على الحل الوسط التالى :

« بعد ٢٥ سنة من دخول المعاهدة فى دور النفاذ يعقد مؤتمر لتقرير بقاء »
« المعاهدة الى مدة غير محدودة أو ان تمتد أجلها لمدة أو مدد محدودة »
« أخرى ، ويتم اتخاذ هذا القرار بأغلبية اطراف المعاهدة . »

* * *

موضوع ضمان أمن الدول غير النووية

آثرنا ان نؤجل الى ختام الموضوع حديثنا عن ضمان أمن الدول غير النووية التى تصبح اطرافا فى المعاهدة . فالموضوع لم يدخل فى صلب المعاهدة وبالرغم من الصلة الوثيقة بينه وبين المعاهدة الا انه قد عولج خارج نطاق احكامها .

ثار هذا الموضوع خلال المناقشات الطويلة التى دارت حول المعاهدة واتضحت أهميته والسبب فى اثارته هو التساؤل من جانب الأغلبية العظمى من الدول النووية وبالذات الدول غير المنحازة عن كيفية المحافظة على أمنها فى حالة استخدام الأسلحة النووية أو التهديد بها ضدها فى الوقت الذى تعهدت فيه بموجب المعاهدة بالامتناع عن الحصول على الأسلحة النووية أو صنعها وفى الوقت الذى ترفض فيه الدخول فى احلاف عسكرية مع أى من الكتلتين العسكريتين الموجودتين فى العالم .

وقد تبلورت المناقشات حول ضمان امن الدول غير النووية الى ايجاد شكلين أساسيين للضمان احدهما يعرف بالضمان السلبى والآخر بالضمان الايجابى :

أما الضمان السلبى :

فقد تحدد معناه فى قرار الجمعية العامة رقم ٢١٥٣ بتاريخ ١٧ نوفمبر ١٩٦٧ ، وهو قيام الدول النووية باعطاء تأكيد بأنها لن تستخدم أو تهدد باستخدام السلاح النووى ضد الدول غير النووية التى لا تكون على اراضيها أسلحة نووية .

وفكرة هذا الضمان تقوم على أساس ان الدول غير النووية ، وقد قبلت الامتناع عن الحصول على اسلحة نووية وصنعها طبقا للمعاهدة وليس على اراضيها اسلحة نووية تهدد دولا أخرى فانه لا أقل من ان تمتنع الدول النووية عن استخدام السلاح النووى ضدها او تهديدها به . والأخذ بهذا الالتزام من قبيل اعمال التوازن فى الالتزامات بين الدول النووية والدول غير النووية الذى نص على مراعاته قرار الجمعية العامة رقم ٢٠٢٨ وفقاً للمبدأ .

وقد ذهبت الجمهورية العربية المتحدة الى حد التقدم بتعديل على المعاهدة يرمى الى ادخال نص جديد مستقل يتضمن فكرة الضمان السلبى كما جاءت فى قرار الجمعية رقم ٢١٥٣ . الا ان الولايات المتحدة عارضت بشدة هذا النص وبالتالى لم يتيسر الأخذ به وكان الاتحاد السوفييتى يؤيد هذا الضمان .

الضمان الايجابى :

تتلخص فكرة الضمان الايجابى فى قيام الدول النووية بحماية الدول غير النووية فى حالة تعرضها لهجوم بالأسلحة النووية أو فى حالة توجيه تهديد اليها باستخدام تلك الأسلحة .

طالبت دول كثيرة غير نووية بأن يتضمن صلب المعاهدة مادة بشأن هذا الضمان الايجابى باعتباره الوجه المقابل لامتناعها عن الحصول على الأسلحة النووية التى كان يمكن ان توفر لها الحماية الذرية . الا ان الاتحاد السوفييتى والولايات المتحدة أصرا حتى آخر لحظة على عدم امكانهما الموافقة على النص على الضمان فى المعاهدة نفسها مع تسليمهما بضرورة اتخاذ اجراء فى هذا الشأن يكون مرتبطا بالمعاهدة .

وسنورد فيما يلى كيف عولج موضوع الضمان الإيجابى فى الأمم المتحدة بمناسبة معاهدة منع انتشار الأسلحة النووية :

في نفس اليوم الذي وافقت فيه الجمعية العامة بمقتضى قرارها رقم

٢٣٧٣ (٢٢) ، على معاهدة منع انتشار الأسلحة النووية ، بعثت وفود الاتحاد السوفييتي والولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة فى ١٢ يونيو ١٩٦٨ بكتاب مشترك الى رئيس مجلس الأمن ، وقد تضمن الكتاب الاشارة الى ما أعلنته الوفود الثلاث اثناء انعقاد الجمعية العامة فى دورتها الثانية والعشرين المستأنفة من اعتزامها تبنى قرار فى مجلس الأمن يستجيب لرغبة العديد من الدول الأعضاء فى اتخاذ اجراءات مناسبة لصيانة امنها بمناسبة انضمامها الى معاهدة منع انتشار الأسلحة النووية .

وقد ارفقت الوفود الثلاث بكتابها مشروع قرار مقدم لمجلس الأمن فى هذا الصدد وطلبت عقد المجلس للنظر فى مشروع القرار ، وقد وافق المجلس على مشروع القرار فى ١٩ يونيو ١٩٦٨ بأغلبية عشرة أصوات وامتناع خمسة عن التصويت (الجزائر — البرازيل — فرنسا — الهند — الباكستان) ولم يصوت ضده أحد .

وقد أشار القرار فى ديباجته الى الاهتمام الذى ابدته بعض الدول بشأن اتخاذ التدابير المناسبة لصيانة أمنها بمناسبة انضمامها الى معاهدة منع انتشار الأسلحة النووية كما أخذ القرار فى الاعتبـــــار ان أى اعتداء مصحوب باستخدام الأسلحة النووية يهدد سلام وأمن جميع الدول .

ويتضمن الجزء التنفيذى من القرار الفقرات الثلاث التالية :

أ — الاعتراف بأن العدوان بالأسلحة النووية أو التهديد بمثل هـــذا العدوان ضد دولة غير نووية يخلق حالة ، تقتضى من مجلس الأمن وفى المرتبة الأولى من اعضائه الدائمين ذوات الأسلحة النووية العمل فى الحال وفقاً لالتزاماتهم بمقتضى ميثاق الأمم المتحدة .

ب — يرحب بالنية التى عبرت عنها بعض الدول بأنها ستقوم بتقديم مساعدة فورية وفقاً للميثاق ، لأى دولة غير نووية طرف فى المعاهدة تكون ضحية لعدوان تستخدم فيه أسلحة نووية او تكون محلا لتهديد بمثل هذا العدوان .

ج — أكدت الفقرة الثالثة من القرار حق الدفاع الشرعى الفردى والجماعي المعترف به فى المادة ٥١ من الميثاق ، اذا حدث هجوم مسلح

ضد دولة عضو فى الأمم المتحدة الى ان يتخذ مجلس الأمن الاجراءات الضرورية للمحافظة على السلم والأمن الدوليين .

وقد سبق الموافقة على هذا القرار صدور تصريحات من الدول النووية الثلاث باستعدادها بتقديم المساعدة — وفقاً للميثاق — لأى دولة غير نووية طرف فى المعاهدة تكون ضحية لعدوان تستخدم فيه أسلحة نووية أو تكون محلا للتهديد بمثل هذا العدوان .

عمليات الأمم المتحدة لصيانة السلم *

للدكتور سمعان بطرس فرج الله

ان احداث صيف ١٩٦٧ فى الشرق الأوسط وسحب قوة الطوارىء الدولية من المنطقة اعادت الى الأذهان من جديد مشكلة عمليات الأمم المتحدة لصيانة السلم ، وابرزت ضرورة بحث مستقبل هذه العمليات فى ظل العلاقات الدولية الراهنة . ومن ناحية أخرى فان عمليات صيانة السلم التى قامت بها الأمم المتحدة ترتب عليها ازمة مالية حادة . وهذه الأزمة كانت تخفى وراءها فى الواقع نزاعاً سياسياً بين الاتحاد السوفييتى والولايات المتحدة بصدد اختصاصات فروع الأمم المتحدة بشأن القيام بمثل هذا النشاط . وقد أدى هذا النزاع الى تعطيل اعمال الجمعية العامة فى دورتها التاسعة عشرة .

ويلاحظ من ناحية أخرى ان اصطلاح « عمليات صيانة السلم » لم يرد فى ميثاق الأمم المتحدة ، ولم تعن الهيئة حتى وقت قريب بتوضيح مضمونه . ولذلك يتعين بادىء ذى بدء تحديد مفهوم هذا الاصطلاح على ضوء التطور التاريخى لنشاط الأمم المتحدة فى هذا الميدان . ثم بعد ذلك نلقى نظرة عامة على الأزمة المالية التى واجهت الأمم المتحدة لنتبين طبيعة المشكلات الدستورية والسياسية لعمليات صيانة السلم الدولى .

ونخلص من استعراض التطور التاريخى لعمليات الأمم المتحدة لصيانة السلم ببعض المبادىء العامة التى تحكم هذه العمليات وخصائصها ، واهمها . :

١ — ان ما يميز عمليات صيانة السلم عن نشاط الأمم المتحدة المتعدد

(*) ملخص المحاضرة المنشورة فى هذه المجموعة باللغة الانجليزية والتى القاها بمقر الجمعية المصرية للقانون الدولى بتاريخ ١٣ فبراير ١٩٦٩ .

الجوانب بصدد المحافظة على الأمن والسلم الدولى أو اعادته إلى نصابه هو أن عمليات صيانة السلم لها طابع عسكرى ، أى تستلزم استخدام القوة المسلحة .

٢ — بالنظر الى نطاق هذه العمليات ومداها ، يمكن التميز بين مجموعتين رئيسيتين : المجموعة الأولى تشمل عمليات الرقابة مثل هيئة الرقابة الدولية فى الشرق الأوسط ، وفى الهند وباكستان ، وفى لبنان ، وبعثة المراقبة التابعة للأمم المتحدة فى اليمن . اما المجموعة الثانية فتشمل العمليــات التى اقتضت استخدام عدد كبير نسبيا من القوات الدولية مثل قوة الطوارىء الدولية فى الشرق الأوسط (وقد بلغ عددها ٦٠٠٠ جندى) ، وعملية الأمم المتحدة فى الكونغو (وبلغ عددها فى وقت من الأوقات ٢٢٠٠٠ جندى) ، والسلطة التنفيذية المؤقتة التابعة للأمم المتحدة لادارة اقليم ايريان الغربية ، وعملية الأمم المتحدة فى قبرص .

وحتى داخل كل مجموعة على حدة يمكن التمييز بين أنواع مختلفة من العمليات من حيث مدى صلاحيتها واختصاصاتها . ففى المجموعة الأولى نلاحظ ان بعض عمليات الأمم المتحدة كان قاصراً على مجرد المراقبة وكتابة التقارير عن الأوضاع فى المنطقة ومثال ذلك مهمة المراقبين الدوليين فى لبنان ، وبعثة المراقبة فى اليمن . بينما امتد اختصاص البعض الآخر ، الى جانب مهمة الرقابة والتبليغ ، الى المحافظة على احترام خطوط الهدنة أو خطوط وقف اطلاق النار ومثال ذلك هيئة الرقابة الدولية فى الشرق الأوسط وكذلك بين الهند وباكستان . وفى المجموعة الثانية يمكن التمييز ايضاً بين انواع مختلفة من العمليات : فقوة الطوارىء الدولية كانت متمركزة على خطوط الهدنة بين ج.ع.م. واسرائيل كفاصل بين قوات الطرفين ، بينما عملية الأمم المتحدة فى الكونغو كانت أوسع نطاقاً فقد شمل اختصاصها تقديم المعونة الفنية العسكرية الى حكومة الكونغو ، وضع حد للحروب الأهلية . . . الخ وبالتالى وجدت نفسها متصلة اتصالا مباشراً بأحداث الكونغو الداخلية .

، اكثر من ذلك فان تقسيم عمليات الأمم المتحدة لصيانة السلم الى مجموعتين رئيسيتين لا يخلو من التصنع . فهناك صفات مشتركة بين المجموعتين . ولا حاجة بنا إلى القول بان البيئة التى قامت فيها الأمم المتحدة بمهمتها كما ان

الملابسات الدولية والداخلية التى صاحبت انشاء كل قوة من القوات الدولية كانت متميزة فى كل حالة عنها فى الأخرى وبالتالى كان لكل قوة دولية طابعها الخاص من حيث تكوينها واختصاصاتها وطرق تمويلها . . . الخ .

٣ — الصفة المميزة الرئيسية لعمليات الأمم المتحدة لصيانة السلم هى طبيعتها الاختيارية . فمن غير الجائز ان تقوم قوة دولية بالعمل على اقليم اية دولة دون موافقة هذه الدولة موافقة صريحة . وهذا مؤداه ان استمرار القوة الدولية فى القيام باعبائها يكون رهناً بارادة الدولة المضيفة . بل أن رأى الدولة المضيفة يكون له وزن فى طريقة تكوين القوة الدوليـــــة ، فلهاان ترفض اشتراك قوات احدى الدول أو بعضها فى القوة الدولية . بالاضافة الى ذلك فانه فى تكوين القوة الدولية وتحديد اختصاصاتها يجب ان يؤخذ فى الاعتبار رغبات الدول التى تساهم بقوات فى القوة الدولية . فمن الطبيعى مثلا ان تتأكد هذه الدول من ان القوة الدولية لن تستخدم بطريقة تضر بمصالحها القومية . ولعل هذا الاعتبار يمثل احدى العقبات الرئيسية التى تعترض تكوين قوة دولية دائمة تابعة للأمم المتحدة . فالدول تريد ان تحتفظ لنفسها بحرية التصرف ازاء كل حالة على حدة .

٤ — المبدأ الرابع الذى يحكم عمليات الأمم المتحدة لصيانة السلم هو ان الهدف من هذه العمليات هو وقف القتال الدائر بين دولتين ، أو المحافظة على الأمن والنظام داخل دولة معينة لخلق جو ملائم لتسوية النزاع سلمياً . ولهذا السبب نلاحظ ان القوات الدولية كانت مصحوبة فى أغلب الأحيان ببعثات للوساطة والتوفيق ، وان فشلت الأمم المتحدة فى أغلب الأحيان فى القيام بهذه المهمة الأخيرة .

٥ — اخيراً ان اهم مشكلة فى عمليات الأمم المتحدة لصيانة السلم تتعلق بموضوع الرقابة ، أى رقابة الأمم المتحدة على هذه العمليات . هذا الموضوع يثير اشكالات دستورية وسياسية عديدة وفى غاية الأهمية . وتتضح هذه الاشكالات من خلال د اسة الازمة المالية التى تعرضت لها الأمم المتحدة نتيجة لقيامها بعمليات واسعة النطاق لصيانة السلم ، بصفة خاصة فى الشرق الأوسط وفى الكونغو .

نتذكر ان قوة الطوارىء الدولية فى الشرق الأوسط تكونت بمقتضى

قرار صادر من الجمعية العامة للأمم المتحدة فى نوفمبر ١٩٥٦ . وقد تقرر اعداد ميزانية خاصة بها تساهم فيها الدول بنفس النسب التى تساهم بها فى الميزانية العامة للمنظمة . معنى ذلك ان جميع اعضاء الأمم المتحدة يتحملون « مسئولية جماعية » بتمويل عمليات صيانة السلم . وقد اعترض الاتحـــاد السوفييتى وفرنسا على ذلك بحجة ان قوة الطوارىء الدولية غير مشروعة لان لمجلس الأمن وحده سلطة تكوين قوات دولية . وتكرر هذا الخلاف مرة أخرى فيما يتعلق بنفقات عملية الأمم المتحدة فى الكونغو . وطلبت الجمعية العامة رأياً استشارياً من محكمة العدل الدولية لحسم هذا الخلاف القانونى . وصدر رأى المحكمة تأييدا لمبدأ « المسئولية الجماعية » بمعنى ان نفقات عمليات الأمم المتحدة لصيانة السلم تعتبر من « نفقات الهيئة » وفقاً لمفهوم المادة ١٧ فقرة ٢ من الميثاق وبالتالى ينطبق عليها نص المادة ١٩ الذى يقرر بأن « لا يكون لعضو الأمم المتحدة الذى يتأخر عن تسديد اشتراكات الماليـة فى الهيئة حق التصويت فى الجمعية العامة اذا كان المتأخر عليه مساوياً لقيمة الاشتراكات المستحقة عليه فى السنتين الكاملتين السابقتين أو زائداً عنها » . وطالبت الولايات المتحدة بتطبيق هذا النص على الاتحاد السوفييتى وحرمانه من حق التصويت .

وفى واقع الأمر فان هذا الخلاف القانونى حول طبيعة نفقات عمليات صيانة السلم كان يخفى ورائه نزاعاً سياسياً حاداً بين الدولتين العظيمتين بصدد حق الرقابة على تكوين ونشاط القوات الدولية : هل ينفرد مجلس الأمن بحق الرقابة أم تشاركه فى ذلك الجمعية العامة ؟ .

لقد ادعت الولايات المتحدة بأن للجمعية العامة اختصاص فى هذا الشأن إلى جانب مجلس الأمن . اما الاتحاد السوفييتى فقد ادعى ان لمجلس الأمن وحده حق اتخاذ القرارات فى أية مسألة تتصل بانشاء القوات المسلحة أو استخدامها أو تمويلها . وايا كانت الحجج القانونية التى يستند إليها كل من الطرفين فلا شك ان اساس الخلاف يرجع الى اعتبارات سياسية وليس الى اعتبارات قانونية . فالاتحاد السوفييتى متمسك بمبدأ انفراد مجلس الأمن باتخاذ القرارات المتعلقة بعمليات صيانة السلم لما يتمتع به الاتحاد السوفييتى من حق الاعتراض « الفيتو » داخل المجلس فيضمن عدم صدور قـــرار لا يتفق والمصالح السوفييتية . اما الولايات المتحدة فتريد تحويل هـــذا

الإختصاص الى الجمعية العامة – فى حالة عجز مجلس الأمن عن اتخاذ قرار بسبب الفيتو السوفييتى – لما تتمتع به الولايات المتحدة من نفوذ داخل الجمعية العامة .

قد يعترض على ذلك بأن نفوذ الولايات المتحدة داخل الجمعية العامة كان امراً مسلماً به قبل عام ١٩٦٠ . ولكن بعد ذلك التاريخ – ونتيجة لزيادة عدد الدول غير المنحازة فى الأمم المتحدة لم تعد الولايات المتحدة تتمتع بمثل هذا النفوذ . هذا الاعتراض غير سليم . صحيح انه قبل ١٩٦٠ كانت الولايات المتحدة تسيطر على أغلبية شبه آلية داخل الجمعية العامة ، الا ان هذا لا يعنى انه بعد ذلك التاريخ لا تستطيع الولايات المتحدة ان تحمل الجمعية العامة على اصدار قرار يتلائم والمصالح الأمريكية وان كان ذلك يتطلب بذل مجهوداً أكبر مما كان من قبل . فالنفوذ الأمريكى ما زال قوياً داخل الجمعية العامة بحيث تستطيع الولايات المتحدة على الأقل منع صدور قرار ضار بمصالحها (الثلث المعوق) .

هذا الخلاف الاساسى بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتى يؤدى الى التشكك فى مستقبل عمليات الأمم المتحدة لصيانة السلم . وهو السبب الأساسى لفشل « اللجنة الخاصة المعنية بعمليات صيانة السلم التى شكلتها الجمعية العامة فى ١٩٦٥ وما زالت اعمالها تتعثر حتى يومنا هذا» ولم تحرز أى تقدم يذكر فيما يتعلق بوضع قواعد تنظيمية عامة تحكم القوات الدولية فى المستقبل او إيجاد طريقة لتمويل هذه القوات على أساس ثابت ترضى به الأطراف المعنية .

قانون المعاهدات الدولية بين الثبات والتغير *

(على ضوء مشروع لجنة القانون الدولى والدورة الأولى لمؤتمر فيينا)

للدكتور أحمد صادق القشيرى

الأستاذ المساعد بكلية الحقوق – جامعة عين شمس

بدأت فى التاسع من هذا الشهر الدورة الثانية لمؤتمر فينا للاستمرار فى دراسة مشروع قانون المعاهدات الذى كانت لجنة القانون الدولى التابعة للأمم المتحدة قد انتهت من إعداده فى عام ١٩٦٦ ، وأقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة بناء على اقتراح اللجنة السادسة دعوة مؤتمر دولى من مندوبى مختلف الدول المفوضين ببحثه وإبرام معاهدة دولية فى شأنه (١) .

وقد جاء مشروع لجنة القانون الدولى تتويجا لجهود استمرت طوال ستة عشر عاما ، وثمرة لعدة مشروعات قدمها على التوالى كل من Lauterpacht, Brierly, Waldock, Fitzmaurice, الذين تعاقبوا كمقررين لموضوع تقنين قانون المعاهدات . ولا شك فى أن محاولة الوصول إلى إتفاق حول القواعد التى يجب أن يتضمنها المشروع كانت أمرا عسيرا للغاية ، نظرا لإختلاف وجهات النظر القانونية إزاء العديد من المشكلات التى يثيرها قانون المعاهدات ، خاصة وأن المقررين الأربعة وسائر أعضاء اللجنة قد سعوا فى كثير من النقاط إلى تجاوز القواعد المستقرة فعلا وتطويرها على

(*) محاضرة ألقيت بمقر الجمعية المصرية للقانون الدولى فى موسمها الثقافى لعام ١٩٦٩ ، بتاريخ ١٧ أبريل سنة ١٩٦٩ .

(١) راجع فى بيان ذلك كله : دكتور إبراهيم شحاته ، « مشروع لجنة القانون الدولى بشأن قانون المعاهدات » ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، المجلد الثالث والعشرون ، ١٩٦٧ ، ص ٧٧ وما بعدها .

نحو يؤكد بعض مبادىء واتجاهات يعتبرها الكثيرون من قبيل التجديدات المستحسنة باعتبار ما يجب أن يكون . وبعبارة أخرى ، فقد استهدف مشروع اللجنة إقامة توازن بين العناصر الثابتة التى تعكس القواعد المسلمة فى القانون الوضعى (lex lata) والأحكام المستحدثة التى يتمثل فيها التغيير والتطور (lege ferenda) .

والواقع أنه يصعب فى حالات كثيرة تحديد ما إذا كانت القواعد الواردة فى المشروع ذات طبيعة مقررة لما هو موجود أو منشئة لقواعد جديدة . وهذا هو ما عبر عنه الفقيه Nisot بقوله :

"On ne saurait pratiquement déterminer quelles sont les dispositions du ... projet qui se rattachent au développement progressif du droit international et quelles sont celles qui se rattachent à la codification. On le comprend mieux encore, si l'on tient compte de ce qu'est, en réalité la codification. C'est une opération créatrice. La codification contractuelle des règles censées existantes n'est pas déclarative; nettement constitutive, elle crée l'obligation de tenir ces règles pour existantes et telles qu'elles sont désormais codifiées". (٢)

وسنحاول فى إطار هذه المحاضرة أن نبرز أهم مظاهر ذلك الصراع الذى دار حول مشروع قانون المعاهدات داخل لجنة القانون الدولى وفى اللجنة السادسة للجمعية العامة وفى الدورة الأولى لمؤتمر فينا بين دعاة الثبات الذين يرون ضرورة الاقتصار على مجرد تقنين القواعد التى تأكد إستقرارها باجماع الآراء وأنصار التغيير الذين أرادوا إنتهاز الفرصة المتاحة لدفع الأحكام القانونية التى تحكم المعاهدات الدولية قدما إلى الأمام كى تستجيب لمتطلبات العصر وللثورة فى العلاقات الدولية الناتجة عن ظهور عدد كبير من الدول الجديدة غير الراضية عن القواعد التقليدية التى لم تسهم فى وضعها .

ونقوم فى نطاق هذه المحاضرة بتناول أبرز مظاهر الصراع بين الثبات والتغيير فى صدد الأحكام الموضوعية المتعلقة بصحة وبطلان ونفاذ المعاهدات

---

(٢) أنظر : J. Nisot, "A propos du projet de la C.D.I. relatif au droit des traités", Rev. Gén. Dr. Int., 1967, p. 319.

الدولية ، والتى تم الإتفاق فى شانها خلال الدورة الأولى لمؤتمر فينا . على أنه من الملاحظ إبتداء أن التجديد فى القواعد الموضوعية لا يكفى فى ذاته ، إذ يتعين أن يتوصل مؤتمر فينا فى دورته الثانية إلى إيجاد حلول مقبولة للمشكلات المتصلة بمحاولة تخطى التنظيم القائم بالنسبة لقوة نفاذ قانون المعاهدات سواء من حيث وسائل إجبار الدول على إحترام قواعده ، ومدى عالمية هذه القواعد ، وعدم جواز الإتفاق بين الدول على استبعادها ، وذلك على نحو ما سنقوم بايضاحه فى خاتمة محاضرتنا .

وباستعراض مسألة الثبات والتطور فى الأحكام الموضوعية ، يتضح من دراسة الأعمال التى صاحبت إعداد مشروع قانون المعاهدات أن غالبية المناقشات فى داخل لجنة القانون الدولى وفى ملاحظات الدول وفى إطار كل من اللجنة السادسة والدورة الأولى لمؤتمر فينا قد دارت حول الجزء الخامس الوارد تحت عنوان « بطلان المعاهدات وإنهاء وإيقاف العمل بها » والذى يضم المواد من ٣٩ إلى ٦٨ [٣] . ذلك أن الاجزاء الأخرى المتعلقة بابرام المعاهدات ودخولها دور النفاذ ، أو باحترامها وتطبيقها وتفسيرها ، أو بتعديلها وتغييرها ، قد سارت إلى حد كبير على أساس تقنين القواعد التقليدية المستقرة والإكتفاء بتجليتها عند اللزوم ، دون أن يؤدى ذلك إلى إقحام مفاهيم جديدة أو إدخال تجديدات جوهرية . أما الجزء الخامس فقد تركزت فيه مظاهر الإبتداع والخلق ، مما جعله المحور الأساسى للمواجهة بين دعاة فكرة مجرد التدوين وأنصار التطوير .

وسنقتصر على بحث أبرز ثلاثة مجالات تمت فى شأنها تلك المواجهة لنرى على أية صورة تم التوفيق بين دواعى الثبات ومتطلبات التغيير ، وهذه المجالات الثلاث هى على التوالى : المادة ٤٩ الخاصة باكراه الدولة بالتهديد أو باستخدام القوة ، والمادتين ٥٠ و ٦١ المتعلقتين بالقواعد الآمرة فى القانون الدولى ، والمادة ٥٩ التى تعرض لمسألة التغيير الجوهرى فى الظروف.

---

(٣) راجع التجميع القيم الذى أعدته سكرتارية مؤتمر الأمم المتحدة المنعقد فى فيينا تحت عنوان :

"Compilation analytique des commentaires et observations présentés en 1966 et 1967 au sujet du texte définitif du projet d'articles sur le droit des traités", Document no. A/Conf. 39/5 (vol. II), 10 Février 1968.

أولا – أثر استخدام القوة أو التهديد باستعمالها

نصت المادة ٤٩ من مشروع لجنة القانون الدولى على أنه « تعد باطلة كل معاهدة تم إبرامها عن طريق التهديد باستعمال القوة أو باستعمالها فعلا على خلاف ما تقضى به مبادىء ميثاق الأمم المتحدة » . وكان الخلاف محتدما داخل اللجنة حول ما إذا كان تقرير بطلان المعاهدة المبرمة تحت تأثير التهديد بالقوة أو استخدامها على نحو غير مشروع يعتبر تقنينا لحكم من أحكام القانون الدولى الوضعى ، أم أنه تطوير لقاعدة تقليدية استقرت خلال قرون طويلة تعتبر الحرب وسيلة مشروعة للوصول إلى حلول واجبة الإتباع وبدأت تهتز منذ عهد عصبة الأمم وميثاق الأمم المتحدة . وانتهت غالبية أعضاء اللجنة إلى ترجيح الرأى الأول على أساس أن الفقرة ٤ من المادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة قد جعلت استعمال القوة والتهديد بها عملا غير مشروع لا يجيز ترتيب أية آثار قانونية ويعيب رضا الطرف المتعاقد فى ظل تلك الظروف . ولا يقتصر هذا الحكم على الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة ، بل إنه يعتبر قاعدة من قواعد القانون الدولى الملزمة لجميع الدول . وهذا ما عبرت عنه اللجنة فى تقريرها بقولها :

"De l'avis de la Commission, les principes relatifs à la menace ou à l'emploi de la force énoncés dans la Charte sont des règles du droit international général qui sont aujourd'hui d'application universelle". (٤)

وتأسيسا على هذا المفهوم انتهت لجنة القانون الدولى إلى أن حكم المادة ٤٩ إنما ينطبق فقط على المعاهدات التى أبرمت فى ظل ميثاق الأمم المتحدة ، أما المعاهدات السابقة على ذلك فلا تعد باطلة حتى ولو كانت قد عقدت تحت تأثير القوة أو التهديد باستعمالها . واستندت اللجنة إلى أن تقدير صحة المعاهدة إنما ينظر فى شأنه إلى القواعد السارية وقت إبرامها ، بحيث لا يتصور الاعتراف بأثر رجعى للأحكام التى استحدثت نتيجة تحول المادة ٢ فقرة ٤ من ميثاق الأمم المتحدة إلى قاعدة من قواعد القانون الدولى العامة التطبيق (٥) .

---

(٤) أنظر : تقرير لجنة القانون الدولى عن أعمالها خلال دورتها الثامنة عشرة (٤ مايو – ١٩ يوليو سنة ١٩٦٦) ، حوليات اللجنة ، ١٩٦٦ ، ص ٨٠ ، الفقرة ٥ .

(٥) تقرير اللجنة ، المرجع السابق ، فقرة ٨ .

وقد أثار عدد من الدول فى التعقيب على المادة ٤٩ من المشروع طبيعة القاعدة التى أوردتها وأنها كاشفة ومقررة لما هو قائم بالفعل ، لما أن ميثاق الأمم المتحدة لم ينشىء مبدأ منع استخدام القوة أو التهديد بها وإنما أكد ما كان قد ثبت فى ظل عهد عصبة الأمم وميثاق Briand-Kellogg (٦) .
وعلى هذا الاساس تقدم عدد من الدول الأسيوية الأفريقية وبعض دول شرق أوربا وأمريكا اللاتينية بمشروع تعديل خلال الدورة الأولى من مؤتمر فينا يقضى بأن المعاهدة تكون باطلة إذا تم إبرامها تحت تأثير استخدام القوة أو التهديد بها بالمخالفة للمبادىء التى تضمنها ميثاق الأمم المتحدة

(in violation of the principles of *international law embodied in* the Charter of the United Nations). (٧)

وقد فاز هذا التعديل بأغلبية ٤٩ صوتا ضد ١٠ وامتناع ٣٣ دولة عن التصويت ، مما يعتبر إنتصارا لوجهة النظر القائلة بأن المادة ٤٩ تضمنت تقنينا لقاعدة ثابتة من قبل ، وبالتالى فانها تسرى على المعاهدات السابقة بما فى ذلك تلك التى أبرمت قبل صدور ميثاق الأمم المتحدة (٨) .

ومن ناحية أخرى ، فقد تركز عدد من تعقيبات الدول ومن التعديلات المقدمة لمؤتمر فينا على ضرورة تحديد مفهوم « استخدام القوة أو التهديد بها » وتضمين نص المادة ٤٩ ما يفيد صراحة أن استخدام القوة أو التهديد بها « يشمل الضغط الإقتصادى أو السياسى » (including economic or political pressure) (٩) . على أن هذا الإقتراح أثار إعتراضات عنيفة من جانب

---

(٦) أنظر على سبيل المثال ما ورد على لسان Alcivar مندوب إكوادور لدى اللجنة السادسة ، فى دورتها الحادية والعشرين ، الجلسة ٩١٤ ، فقرة ٢٣ و ٢٤ — مذكورة فى التجميع التحليلى الذى نشرته أمانة المؤتمر ، والسالف الإشارة إليه ، ص ٢٧٥ وما بعدها .

(٧) الإقتراح رقم L/289 المقدم من بلغاريا وسيلان وجمهورية الكونجو الديمقوقراطية وكوبا وقبرص وتشيكوسلوفاكيا واكوادور واليونان وجواتيمالا والكويت والمكسيك واسبانيا وجمهورية اوكرانيا السوفيتية الاشتراكية .

(٨) راجع فى تفاصيل التصويت : أعمال المؤتمر ، الوثيقة A/Conf. 39/C.1/L. 370 ، الجزء الثانى ، ص ٢٤ .

(٩) أنظر تعليقات كل من افغانستان والجزائر وبوليفيا وقبرص وكوبا واكوادور والهند وليبيا ومالى والفيلبين والجمهورية العربية المتحدة ، منشورة فى التجميع التحليلى ، ص ٢٧١ — ٢٨٤ . وقد تقدم عدد من الدول المذكورة الاشتراك مع الكونجوبرازافيل وغانا وغينيا وإيران وكينيا والكويت وباكستان وسيراليون وسوريا وتنزانيا وزامبيا باقتراح لإضافة « الضغط الإقتصادي والسياسي » صراحة (الإقتراح رقم L/67) .

الدول الغربيــــــة التى هددت بعدم الانضمام إلى المعاهدة إذا أصرت مجموعة الدول الاسيوية ـ الأفريقية ودول أمريكا اللاتينية على إضافة الضغط الإقتصادى أو السياسى كسبب يبرر التمسك ببطلان المعاهدات (١٠). وعندما تعقدت الأمور على نحو هدد بفشل المؤتمر ، تدخل رئيس اللجنة العامة القاضى النيجيرى Ellias للوصول إلى حل وسط يقبله الجميع . واقترح عدم الإصرار على التعديل مقابل إقرار مشروع إعلان يرفق بالاتفاقية ينص على التنديد بالتهديد أو استخدام القوة فى كافة صوره عسكريا أو سياسيا أو اقتصاديا إذا ما باشرته أى دولة لإجبار دولة أخرى على إبرام معاهدة بالمخالفة لمبادىء المساواة فى السيادة وحرية الرضا . وقد اعترضت بعض الدول على فكرة استصدار مثل هذا الإعلان والإكتفاء به ، على أساس أنه لا قيمة له من الناحية العملية إذ لا يدخل فى صلب الإتفاقيه وبالتالى ليست له قوة إلزامية . ولكن انتهى الرأى إلى الموافقة على إصدار إعلان ملحق بالمعاهدة ، وعدم طرح التعديل المقدم فى شأن الضغوط الإقتصادية والسياسية على التصويت (١١) . ورغم الموافقة الاجماعية على مشروع الإعلان الذى اقترحته الدول الغربية ، فان عددا من الدول ـ ومن بينها الجمهورية العربية المتحدة ـ قد أصرت على تسجيل وجهة نظرها المتعلقة بأن المادة ٤٩ يجب أن تفسر على نحو يجعل التهديدات المؤدية لإبطال الرضا شاملة لمختلف صور الضغط الإقتصادى أو السياسى (١٢) .

---

(١٠) راجع ملخص محاضر الجلسات من السادسة والعشرين إلى الثانية والثلاثين، الوثائق رقم : A/Conf. 39/C. 1/SR. 52-59

(١١) ورد مشروع الإعلان تحت عنوان «تحريم التهديد أو استخدام الإكراه الاقتصادى أو السياسى لإبرام معاهدة» ، ونص على ما يأتى :

"The United Nations Conference on the Law of Treaties, Upholding the principle that every treaty in force is linding upon the parties to it and must be performed by them in good faith;

Reaffirming the principle of sovereign equality of States;

... 1. Solemnly condemns the throat or use of pressure in any form, military, political, or economic, by any State, in order to coerce another State to perform any act relating to the conclusion of a treaty in violation of the principles of sovereign equality of States and freedom of consent;

2. Decides that the present declaration shall form part of the Final Act of the Conference on the Law of Treaties".

(١٢) ملخص محاضر جلسات المؤتمر السالف الإشارة إليها ، الجلسة ٣٢ ، ص ١١.

ويبين مما سبق أن قانون المعاهدات كما ورد فى مشروع لجنة القانون الدولى وأقره مؤتمر فينا فى دورته الأولى لم يحسم كافة الخلافات التى يثيرها الإكراه الناتج عن استغلال أحد الأطراف لعناصر القوة التى يملكها . ومن ثم ، فمن المتصور أن تثير المادة ٤٩ منازعات يتوقف الفصل فيها على وسائل حل المنازعات التى ترك أمر تقريرها للدورة الثانية من مؤتمر فينا .

ثانيا ــ القواعد الآمرة فى القانون الدولى العام (jus cogens)

وقد عرضت لهذه المسألة المادتين ٥٠ و ٦١ اللتين تعتبران بحق أكثر نصوص المشروع ثورية . ذلك أنه عندما تبنت لجنة القانون الدولى فكرة وجود قواعد آمرة تلزم كافة الدول بحيث لا تستطيع فى معاهداتها أن تخالفها ، أثار هذا الموقف تعليقات عدة سواء فى ردود الدول على مشروع اللجنة أو فى المناقشات التى دارت داخل اللجنة السادسة التابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة بمناسبة دراستها للمشروع [١٣] . وتجددت المناقشات خلال الدورة الأولى لمؤتمر فينا ، حيث برزت خلافات واضحة بين وجهات نظر مختلف الدول لم يتم حسمها على نحو قاطع رغم إقرار المادة ٦١ بالإجماع والموافقة على المادة ٥٠ بأغلبية ٧٢ صوتا ضد ٣ وإمتناع ١٨ دولة عن التصويت [١٤] .

والملاحظ أن نصوص المشروع فى هذا الشأن والآراء والتعليقات التى قيلت فى صدده كانت قد أحيت مناقشات فقهية أعطت للمشكلة أبعادا جديدة . فقد كشفت الدراسات التى دارت حول هذا الموضوع عن وجود خلافات جوهرية بين فقهاء يرفضون التسليم بوجود قواعد آمرة تحد من حرية الدول فى الإتفاق على القواعد التى يرونها مناسبة وعلى رأسهم Schwarzenberger [١٥]، وآخرين يرون ضرورة تقنين الفكرة حتى تجد لها فى

---

(١٣) راجع فى هذا الشأن : التجميع التحليل الذى أعدته أمانة المؤتمر ، والسالف الإشارة إليه ، ص ٢٩١ – ٣٣١ .

(١٤) ملخص محاضر الجلسات، الوثائق رقم A/Conf. 39/C. 1/SR. 42–48.

(١٥) راجع بصفة خاصة : G. Schwarzenberger, "International *jus cogens*?", *Texas Law Review*, 1965, p. 455–478.

القانون الوضعى مكانا مستقرا كما بالنسبة للفقيه النمسوى Verdross [١٦] .

والواقع أن الخلاف بين الفريقين يدور حول مشكلتين : الأولى ذات طابع نظرى وتتعلق بما إذا كانت هناك ضرورة منطقية لوجود قواعد آمرة فى نظام قانونى معين بما يستتبعه ذلك من القول بأن الشروط اللازمة لذلك يمكن أن تتوافر فى النظام القانونى الدولى ، والمشكلة الثانية ذات طابع تطبيقى وتنحصر فى التساؤل عما إذا كان النظام الدولى المعاصر يتضمن بالفعل قواعد آمرة وما هى القواعد التى تعد كذلك [١٧] .

وبالرجوع إلى نص المادة ٥٠ كما ورد فى مشروع لجنة القانون الدولى نجد أنه يقرر « بطلان أية معاهدة تتعارض مع قاعدة آمرة من القواعد العامة للقانون الدولى التى لا يجوز الخروج عنها ، كما لا يجوز تعديلها إلا بقاعدة أخرى جديدة من قواعد القانون العام الدولى لها ذات الصفة الآمرة » .

ويبين من هذا النص أنه يجب توافر عناصر ثلاثة فى القواعد المشار إليها :

١) أن تكون آمرة ، ذلك أن القواعد الملزمة ليست جميعها ذات طابع آمر حيث تستطيع الدول فى العادة أن تخلق فيما تبرمه من إتفاقات ما تراه مناسبا لها من أحكام وتعدل ما هو قائم من قواعد وتستبعد تطبيق ما ترى استبعاده من قواعد سابقة إتفاقية كانت أو غير إتفاقية . أما القواعد الآمرة فلا يجوز المساس بها أو الخروج عن أحكامها مما يعتبر قيدا على حرية الدول فى تحديد مضمون إلتزاماتها التعاقدية الناشئة عن المعاهدات ويمس بالتالى سيادتها التى كثيرا ما وصفت فى هذا المجال بأنها سيادة مطلقة .

---

(١٦) أنظر على وجه الخصوص :

A. Verdross, "Forbidden Treaties in International Law", *American Journal of International Law*, 1937, p. 571 ss.; *Idem*, "*Jus dispositivum* and *Jus cogens* in International Law", *American Journal of International Law*, 1966, p. 55 *s.s.*

(١٧) راجع بالنسبة لأحدث معطيات المشكلة :

U. Scheuner, "Conflict of treaty provisions with a peremptory norm of general international law and its consequences. Comments on arts. 50, 61 and 67 of the ILC's 1966 draft articles on the Law of treaties", *Zeitschrift fur auslandisches offentliches Recht und Volkerecht*, 1967, pp. 520–532; E. Schwelb, "Some aspects of international *jus cogens* as formulated by the International Law Commission", *American Journal of International Law*, 1967, pp. 946–975.

٢) أن تكون قاعدة من القواعد العامة للقانون الدولى . بمعنى أن تكون من القواعد العالمية التطبيق من حيث مجال تطبيقها والتى تخدم المصالح العامة للجماعة الدولية . ويؤدى هذا إلى استبعاد القواعد التى تعتبر داخل مجموعة محددة من الدول من القواعد الآمرة .

٣) أن تكون قاعدة قد تأصلت فى ضمير الجماعة الدولية إلى حد يستتبع بطلان أية قاعدة مخالفة لها ، أى أنها تستتبع جزاءا لم يكن معهودا فى القانون الدولى التقليدى وهو إعتبار أى معاهدة تتعارض أحكامها معها معاهدة باطلة أصلا ولا يترتب عليها أدنى أثر قانونى .

على أن هذا العنصر الثالث يفتح المجال واسعا للخلاف حول تحديد متى تعتبر القاعدة قد تأصلت فى ضمير الجماعة الدولية إلى الحد الذى يمكن معه أن يترتب على مخالفتها بطلان المعاهدات ، ذلك أن مثل هذا التحديد يدخل فى الاعتبار عنصراً شخصيا فى التقدير تختلف فى شانه الدول . فما قد تعتبره دولة قاعدة قد تاصلت بالفعل فى القانون الوضعى القائم بمعنى de lege lata وقد تراه أخرى بمثابة مبدأ من المبادىء المثالية التى تسعى إليها الجماعة الدولية، أى انها لم تتجاوز بعدمرحلة ما يجب أن يكون مستقبلا de lege ferenda وهذا ما حدا بالبعض إلى القول باستحالة القول من الناحية العملية بان قاعدة ما تعد من القواعد الآمرة نظرا لإنعدام وجود سلطة فوق الدول تملك تقرير ذلك فى المرحلة الحالية من مراحل تطور المجتمع الدولى . ويبين من المناقشات التى دارت حول المادة ٥٠ أن دول الكتلة الشرقية تتفق إلى حد كبير مع دول العالم الثالث فى أن القواعد الآمرة القائمة حالياً تشمل حق تقرير المصير وعدم التدخل فى الشئون الداخلية ومنع استعمال القوة أو التهديد بها والمساواة بين الدول فى السيادة . وعلى هذا الأساس تعتبر المعاهدات غير المتكافئة باطلة لمخالفتها للقواعد الآمرة [١٨] . ولكن مجموعة الدول الغربية أبدت تشككا فى مدى إمكان إعتبار الأمثلة السابقة من قبيل القواعد الآمرة ، إذ أن بعضها لا يمكن أن يعتبر فى نظرها من قبيل القواعد القانونية

---

(١٨) راجع فى ذلك : التجميع التحليلى الذى أعدته أمانة المؤتمر ، وبخاصة وجه نظر كل من الجزائر (ص ٢٩١) ، وبلغاريا (ص ٣٠٢) ، وقبرص (ص ٣٠٥) ، والعراق (ص ٣١٥) ، وروسيا البيضاء (ص ٣٢١) ، وأوكرانيا (ص ٣٢٢) ، والاتحاد السوفيتى (ص ٣٢٩) .

على الإطلاق . وأقصى ما يمكن أن تكون أنها مجرد مبادىء لم تتكامل لها بعد مقومات القاعدة القانونية (١٩) . ومن ناحية اخرى ، فان وجهة النظر الغربية قد ركزت على عدم وجود جهاز جماعى يملك تقرير متى نكون فى صدد قواعد آمرة ، وتخلف جهة قضاء ذات إختصاص إلزامى تستطيع أن تحسم المنازعات التى تثور فى صدد تحديد طبيعة القاعدة عندما يثور الخلاف حولها (٢٠). ومن غير المؤكد أن دول الكتلة الشرقية ستستمر فى تاييدها لموقف مجموعة الدول الاسيوية الأفريقية فى الدورة الثانية لمؤتمر فيينا فيما يتعلق بالتفسير الموسع للقواعد الآمرة نظرا لما جد بين الدورتين من غزو قوات حلف وارسو لإقليم تشيكوسلوفاكيا وتدخل الإتحاد السوفيتى فى الشئون الداخلية وإبرام إتفاقات تحت تأثير التهديد ثم الإحتلال إعمالا لنظرية « السيادة المحدودة » التى ينادى بها بريجنيف .

والواقع ، أنه مع التسليم بأن هناك خطراً لحدوث خلاف بين الدول حول مدى اعتبار قاعدة معينة من قبيل القواعد الآمرة أو من القواعد التى يجوز الإتفاق على ما يخالفها (jus dispositivum) ، فان هذه الصعوبة العملية يجب ألا تقف عقبة فى سبيل الأخذ بالفكرة ذاتها من حيث المبدأ ، خاصة وأن تقرير طبيعة القاعدة بحسب التعريف الذى أوردته المادة ٥٠ من المشروع يتطلب بحثا جماعيا لا تستقل به دولة واحدة أو مجموعة من الدول . ومؤدى هذا أن الأصل هو إفتراض أن قواعد القانون الدولى العام ليست آمرة ، وحتى يمكن القول بأن قاعدة ما قد اكتسبت صفة القاعدة الآمرة لا بد وأن يتم ذلك بسلوك أسلوب تشترك فيه الجماعة الدولية بأسرها . وقد كشفت تجربة اللجنة الخاصة التى قامت بصياغة « مبادىء القانون الدولى المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقاً لميثاق الأمم المتحدة » عن إمكان الوصول إلى مفاهيم مشتركة بين مختلف الدول ، وهى ما عبر عنها Schwarzenberger ذاته بعبارة « الحد الأدنى لمستوى المدنية » (minimum standard of civilisation) (٢١). ويمكن القول بأن بعض قواعد

---

(١٩) أبرزت هذا المعنى بصفة خاصة، الولايات المتحدة الأمريكية (ص ٣٠٩) ، وفرنسا (ص ٣١٢) ، والمملكة المتحدة (ص ٣٢٣) .

(٢٠) تمسكت بهذه الحجة ، إلى جانب الدول الثلاث السابقة ، كل من استراليا (ص ٢٩٣) ، والنمسا (ص ٢٩٧) ، وبلجيكا (ص ٢٩٩) ، وكندا (ص ٣٠٢) ، وتركيا (ص ٣٢٧).

(٢١) أنظر فى ذلك : G. Schwarzenberger *A Manual of International Law*, 5th ed., London, 1967 p. 112 *ss.*

العرف الدولى تعد حاليا من القواعد الآمرة مثل قاعدة عدم الاعتراف بالمراكز الواقعيه الناشئة بمخالفة القانون الدولى . كما أن القواعد الإتفاقية الجماعية قد تتحول تدريجياً إلى حد تصبح فيه من القواعد العامة ذات التطبيق العالمى الملزمة لسائر الدول غير الأطراف فى المعاهدة الأصلية ، كما بالنسبة للمادة ١٠٣ من ميثاق الأمم المتحدة التى تنص على ضرورة تغليب أحكام الميثاق إذا ما تعارضت مع أية معاهدة سابقة أو لاحقة إذ تحولت هذه المادة إلى قاعدة آمرة على الأقل فيما يتعلق بضرورة إتباع حكم المادة ٢ فقرة ٦ من الميثاق فى شأن المحافظة على السلام والأمن الدوليين . بل أنه يمكن القول أن بعض نصوص المشروع ذاته عندما يصبر معاهدة نافذة ستتحول إلى قواعد آمرة لا يجوز الخروج عنها ، كما بالنسبة لحكم المادة ٤٩ التى تقرر بطلان أية معاهدة أبرمت تحت تأثير التهديد باستعمال القوة ، إذ تستتبع هذه المادة جعل قاعدة حظر استعمال القوة أو التهديد باستعمالها من القواعد الآمرة التى تستتبع بطلان المعاهدات المخالفة لحكمها .

وعلى هذا الأساس يمكن القول مع الأستاذ Virally ، فى تقدير المادة ٥٠ من المشروع ، أن :

"Son admission sur une large échelle aurait des conséquences qu'il n'est pas exagéré de qualifier de révolutionnaires et qui... obligeraient à réviser assez substantiellement la conception traditionnelle qu'on se fait du droit international". (٢٢)

وأما بالنسبة للمادة ٦١ ، فانها قد تناولت موضوع ظهور قواعد آمرة جديدة وأثرها على المعاهدات القائمة ، وذلك بالنص على أن هذه المعاهدات تصبر باطلة وتنقضى آثارها إعتبارا من تاريخ ظهور القواعد الآمرة الجديدة . وبايراد هذا الحكم كفل المشروع حل مشكلات تطبيق القواعد الآمرة من حيث الزمان . فالمادة ٥٠ قد عرضت للغرض الذى تكون فيه القواعد الآمرة قائمة وقت إبرام المعاهدة ، إذ يتعين تقدير مدى صحة المعاهدة بالنظر إلى ذلك التاريخ . أما إذا جدت قاعدة آمرة لم تكن موجودة حينذاك ، فالأصل انها لا تؤثر على صحة المعاهدة خلال الفترة السابقة ، ولكنها

---

(٢٢) M. Virally, "Reflexions sur le Jus Cogens", *Annuaire Français de Droit International,* T. XII, 1966, p. 6.

تحدث آثارها بالنسبة للمستقبل . وبعبارة أخرى ، فان القاعدة الآمرة الجديدة لا تستتبع بطلان المعاهدة ، وإنما تحول دون استمرار تطبيقها أى أنه يعتبر سببا لإنقضائها (٢٣) .

ولم يثر قبول حكم المادة ٦١ أى إعتراض كما سلفت الإشارة ، ولكن الصعوبات الحقيقية بدأت فى شأن تحديد مدى تطبيقاتها . فاذا كانت الآراء قد اتفقت على أن المعاهدات التى كانت قد ابرمت فى القرن الماضى لتنظيم تجارة الرقيق صارت منتهية بتحريم ذلك النشاط المنافى للإنسانية ، فان الخلاف لم ينته حول تأصيل سبب انقضاء المعاهدات غير المتكافئة ، مثل المعاهدات التى كانت قد أبرمت فى الشرقين الأقصى والأوسط لتنظيم الإمتيازات الأجنبية ، وكذلك بالنسبة لسائر المعاهدات الاستعمارية . ذلك أن الدول الأفريقية — الاسيوية وتساندها فى ذلك دول الكتلة الشرقية تعتبر أن المعاهدات المذكورة قد انقضت بحكم تعارضها مع القاعدة الآمرة الجديدة التى تقضى بالمساواة فى السيادة وعدم جواز تنازل إحدى الدول عن أحد المقومات الأساسية لتلك السيادة كولاية القضاء بالنسبة للأجانب المقيمين على إقليمها (٢٤) وأما بالنسبة للدول الغربية فانها تنظر إلى الحالات التى ثارت فى ذلك الشأن بوصفها تطبيقات لشرط « التغير الجوهرى للظروف » ، حيث تأبى القبول بأن هناك قواعد آمرة جديدة قد استقرت فى ضمير الجماعة الدولية وتؤدى

---

(٢٣) تقضى المادة ٦١ من المشروع ، كما أقرتها بالإجماع اللجنة العامة ، بما يأتى :

"If a new peremptory norm of general international law *emerges*, any existing treaty which is in conflict with that norm becomes void and terminates".

(٢٤) عبر عن ذلك مندوب الاتحاد السوفييتى Khlestov لدى اللجنة السادسة فى جلستها رقم ٩١٠ بقوله :

"Le *jus cogens* devrait comprendre, tout d'abord, les principes les plus importants de la Charte et en particulier les principes de l'interdiction des guerres d'agression et de tout recours à la force, contraire aux buts de la Charte, de l'égalité souveraine des Etats, de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux mêmes. ... Les divers traités néo-colonialistes, qui sont inégaux et qui sont incompatibles avec le principe de l'égalité souveraine des Etats, doivent également être considérés comme nuls".

(منشور فى التجميع التحليلى لأمانة المؤتمر ، ص ٣٢٩) .

إلى انهاء كافة المعاهدات غير المتكافئة بقوة القانون [٢٥] . ومن المعروف أن هناك عدة فوارق جوهرية بين حالتى « ظهور قواعد آمرة جـــديدة » و « التغير الجوهرى للظروف » من حيث الأساس والشروط والآثار على نحو ما سنرى فيما يلى فى صدد دراسة المادة ٥٩ من المشروع .

ثالثا — التغير الجوهرى للظروف (Rebus sic stantibus)

وليست الفكرة فى ذاتها جديدة فى ميدان القانون الدولى ، إذ تعددت الإشارات إليها فى التطبيقات القضائية وفى المذكرات الدبلوماسية المتداولة فى كثير من الحالات ، كما تناولها الفقه منذ عهد جروشيوس وفاتل وتعددت فى شأنها الآراء ما بين مؤيد ورافض [٢٦] . ولكن الجديد فى مشروع لجنة القانون الدولى أنها أرادت أن تحسم الخلافات التى أثارتها سواء بالنسبة لأساسها أو نطاقها أو آثارها .

فقد إنقسم الرأى حول طبيعة المبدأ وما إذا كان الأخذ فى الإعتبار بتغير الظروف يعتبر بحثا عن نية الأطراف المتعاقدين ، أم أنه تطبيق لقاعدة قانونية أصلية تنطبق فى جميع الحالات دون الاستناد إلى إرادة الدول المتعاقدة . وتظهر أهمية ذلك فى أن أنصار الرأى الأول يتعلقون بأساس

---

(٢٥) راجع فى عرض هذه المسألة :

Ingrid Detter, "Problem of Unequal Treaties" *International and Comparative Law Quarterly*, 1966, pp. 1069–1089.

(٢٦) راجع على وجه الخصوص :

Chesney Hill, The Doctrine of *Rebus Sic Stantibus*: International Law, Missouri, 1934; T.Y. Huang, The Doctrine of *Rebus Sic Stantibus* in International Law, Shanghai, 1935; Poch de Cairedes, "De la clause *rebus sic stantibus* à la clause de révision dans les conventions internationales", *Recueil des Cours de La Haye*, t. 118, 1966, p. 218 *ss.*, et E. Van Bogaert, "Le sens de la clause *rebus sic stantibus* dans le droit des gens actuel", *Rev. Gén. Dr. Int. Public.*, 1966, p. 49 *ss.*".

وفى الفقه المصرى الحديث : محمد شاكر ، « التغيير الجوهرى للظروف »، المجلة المصرية للقانون الدولى ، ١٩٦٧ ، ص ١٢٠ وما بعدها (بالانجليزية) ، وعفاف مراد ، « التغيير الجوهرى للظروف» ، مجلة الحقوق التى تصدرها كلية حقوق الاسكندرية ، ١٩٦٩ (بالفرنسية) — تحت الطبع .

إرادى يفترض أن هناك شرطا ضمنيا مؤداه أن الدول قد أبرمت المعاهدة فى ظل ظروف معينة ، فاذا تغيرت هذه الظروف تغيرا جوهريا فان إرادتهم تكون قد اتجهت إلى التحلل من الإلتزامات الناشئة عن تلك المعاهدة (٢٧). وأما مؤيدى الرأى الثانى فانهم لا يجهدون أنفسهم فى التمسح بارادة مفروضة مقتضاها وجود شرط إرادى فاسخ ، ويعتبرون أن هناك قاعدة قانونية موضوعية توجب الإعتداد بالتغير الجوهرى فى الظروف المحيطة متى توافرت الشروط التى يفرضها القانون الدولى لترتيب الآثار التى تحددها إستقلالا عن أى إعتبار متعلق بما كانت قد اتجهت إليه نيتهم الحقيقية أو المفترضة وقت إبرام المعاهدة (٢٨).

وقد أخذ مشروع لجنة القانون الدولى فى المادة ٥٩ بوجهة النظر الأخيرة ، حيث أفصحت اللجنة بوضوح فى تقريرها عن أنها تصدت وضع قاعدة قانونية موضوعية (an objective rule of law) ، أى تأسيسها على واقعة خارجية تحدث آثاراً قانونية (٢٩). ورفضت اللجنة صراحة بناء القاعدة على فكرة وجود « شرط ضمنى » أو « مفترض » » يفتح الباب واسعا أمام مخاطر التفسيرات الشخصية . على أن الصياغة التى أوردتها للمادة ٥٩ لم تنجح فى القضاء على المخاطر المذكورة نظرا لصعوبة تحديد مفهوم بعض العبارات الواردة فيها مثل « التغير الجوهرى» (fundamental change)

---

(٢٧) أخذ مشروع كلية حقوق جامعة هارفارد لسنة ١٩٣٥ بهذه الفكرة فى المادة ٢٨ التى تشير صراحة إلى الإرادة الضمنية (ص ١٠٨٠ من مشروع الإتفاقيات المنشورة حينذاك) ، كما أكدت ذلك القاعدة رقم ١٥٣ من قواعد التقنين غير الرسمى لقانون العلاقات الخارجية الأمريكية Restatement Second, Foreign Relations Law, حيث أوردت القاعدة فى صدد قواعد تفسير المعاهدات للكشف عن الشرط الضمنى (١٩٦٥ ، ص ٤٦٧) .

(٢٨) راجع بصفة خاصة :

Ch. Rousseau, *Principes généraux de droit international public*, t.I, Paris, 1944, p. 580 ss.; H. Lauterpacht, *The Function of Law in the International Community*, London, 1959, p. 270 ss.

(٢٩) اتجه Fitzmaurice فى تقريره المقدم سنة ١٩٥٧ إلى الأخذ بهذه الفكرة (حوليات لجنة القانون الدولى ، ١٩٥٧ ، الجزء الثانى ، ص ٦٧ ، فقرة ١٤٩) ، وأيده فى ذلك Waldock حيث عدد مآخذه على النظرية التقليدية ومبررات الأخذ بالتغيير الجوهرى للظروف كقاعدة موضوعية (حوليات لجنة القانون الدولى ، ١٩٦٣ ، الجزء الثانى ، ص ٨٧ ، فقرة ٨) . وأقرت اللجنة هذا النظر فى تقريرها المقدم إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة (اللجنة السادسة) فى عام ١٩٦٦ (الحوليات ، ١٩٦٦ ، الجزء الثانى ، ص ٩١) .

و « الذى لم يتوقعه المتعاقدين» (not forseen by the parties) ، و « الذى يعد أساسا هاما لرضا الأطراف»(an essential basis of the consent)، والذى من شأنه أن « يغير تغييرا جذريا نطاق الإلتزامات » (radically to transform the scope of obligations) . ومن الواضح أن العبارات السابقة تتضمن جميعها صعوبات جمة فى بيان المقصود من ورائها على نحو يحول دون قيام خلاف فى الرأى حول تقدير مدى توافرها . وبالذات فان إشتراط أن يكون التغير فى ظروف كانت « أساسا هاما لرضا الأطراف » يقتضى الالتجاء إلى ضوابط شخصية فى التفسير (٣٠).

والواقع أن لجنة القانون الدولى ، وإن كانت قد استهدفت أن تجعل من حكم المادة ٥٩ « وسيلة من وسائل التغيير السلمى » (an instrument of peaceful change) على أساس ترجيح ما يمكن تسميته the intolerable burden approach ، قد اضطرت فى مجال إعمالها إلى الالتجاء لإعتبارات شخصية تمثل تنازلا لوجهة النظر العكسية التى تعرف باسم the expectations of parties approach (٣١) .

ومن ناحية أخرى ، فان المادة ٥٩ من المشروع قد استجابت إلى حد ما للمنطق الإرادى عندما استبعدت بعض طوائف المعاهدات من مجال تطبيق مبدأ التغير الجوهرى للظروف . ذلك أن الفقه التقليدى كان قد جرى على استثناء المعاهدات التى قصدت الدول المتعاقدة أن تستمر فى النفاذ مهما تغيرت الظروف ، ومن بينها المعاهدات المتعلقة بالحدود ومعاهدات الصلح .

---

(٣٠) راجع التحليل الدقيق الوارد لتلك العبارات وما تتضمنه من عودة إلى البحث عن الإرادة لدى :

O.J. Lissitzyn, "Treaties and changed circumstances (Rebus sic stantibus)", *American Journal of International Law*, 1967, p. 895 *ss.*, *Idem*, "Stability and change: unilateral denunciation or suspension of treaties by reason of changed circumstances", *Proceedings of the American Society of International Law*, 1967, p. 186 *ss.*

(٣١) بعد أن ابرز الأستاذ Lissitzyn أن اللجنة قد حاولت التوفيق بين منهجين متعارضين ، خلص إلى النتيجة الآتية :

"It is apparent that article 59 results in a piling up of subjectivities rather than their diminution "*American Journal of International Law*, 1967, p. 915).

وقد نصت الفقرة الثانية من المادة ٥٩ على استثناء « المعاهدات التى تقيم الحدود » (treaties establishing a boundary) من القاعدة الواردة فى الفقرة الأولى (٣٢). بل إن بعض الدول كالولايات المتحدة الأمريكية وفيتنام الجنوبية قد قامت خلال الدورة الأولى لمؤتمر فينابعدة محاولات لم يكتب لها النجاح قصدت من ورائها إلى التوسع فى المعاهدات المستثناه بحيث تشمل «المعاهدات التى تؤكد تسوية سياسية » (confirming a negotiated political settlement) والمعاهدات التى «تنشىء وضعا إقليميا معينا (establishing territorial status)(٣٣) وأخيرا فان، مؤتمر فيينا قد ذهب إلى أبعد مما انتهى إليه مشروع لجنة القانون الدولى فى مجال الإستجابة لمفهوم النظرية الإرادية بالنسبة لتحديد الآثار القانونية المترتبة على التغير الجوهرى فى الظروف . فقد كان المشروع الأصلى منطقيا مع فكرته الأساسية عندما اعتبر أن تغير الظروف يعتبر سببا لطلب انقضاء المعاهدة أى لإنهائها إذا كانت ثنائية أو للإنسحاب منها عندما تكون معاهدة متعددة الأطراف . ولكن مؤتمر فينا أقر التعديل الذى كانت قد تقدمت به كل من كندا وفنلندا لإضافة حكم مقتضاه أن الأثر القانونى يمكن أن يقتصر على طلب « وقف تنفيذ المعاهدة » (suspending the operation of a treaty (٣٤). وبذلك إنتهى المؤتمر إلى أن يجعل من تحقق التغير الجوهرى فى الظروف مجرد مبرر لإعادة النظر فى المعاهدة بحيث يحق للدولة الطالبة أن توقف تنفيذ إلتزاماتها الناشئة عن تلك المعاهدة وتسعى للوصول إلى إتفاق مع الدولة أو الدول الأخرى يعيد التوازن الذى اختل ، وإذا لم تسفر المفاوضات عن نتيجة مرضية يكون لها عندئذ ، وعندئذ فقط ، أن تطلب إنهاء المعاهدة بالالتجاء إلى الإجراءات التى رسمتها المادة ٦٢ من

(٣٢) تقضى الفقرة الثانية من المادة ٥٩ بأن :
"A fundamental change of circumstances may not be invoked : (*a*) as a ground for terminating or withdrawing from a treaty establishing a boundary; ...".

(٣٣) الإقتراح الأمريكى رقم L/335 والإقتراح الفيتنامى رقم L/299 لم يحصلا على موافقة مؤتمر فينا ، إذ تم رفض الأول بأغلبية ٤٣ صوتا ضد ١٤ وامتناع ٢٨ دولة عن التصويت ، كما رفض الإقتراح الثانى بأغلبية ٦٤ صوتا ضد صوت واحد وإمتناع ١٣ دولة عن التصويت (راجع تقرير اللجنة العامة للمؤتمر ، الوثيقة A/Conf. 39/C.1/ L370. ، ص ٦٣) .

(٣٤) أقرت اللجنة العامة فى جلستها الخامسة والستين إقتراح كندا رقم L/320 وإقتراح فنلندا رقم L/333 لإضافة « وقف نفاذ المعاهدات » إلى المادة ٥٩ ، وتم ذلك بأغلبية ٣١ صوتا ضد ٢٦ وإمتناع ٢٨ دولة عن التصويت (تقرير اللجنة العامة المشار إليه ، ص ٦٣) .

المشروع . وبعبارة أخرى ، فان التغير الجوهرى للظروف لا يعطى للدولة الحق فى إنهاء المعاهدة بارادتها المنفردة والتحلل نهائيا من الإلتزامات التى كانت تفرضها ، لما لا يخولها حق البدء باتباع الطرق الكفيلة بالوصول إلى تقرير إنقضاء المعاهدة بأعتبار أن المسلك الأصلى هو محاولة الوصول إلى إتفاق جديد لتعديل المعاهدة بحيث يقتصر أثر التغير الجوهرى للظروف حينئذ على مجرد « المراجعة » بمعنى révision وليس الإنقضاء (extinction)(٣٥).

ويبين من كل ما سبق أن النصوص الموضوعية التى أوردها المشروع فى المواد ٤٩ و ٥٠ و ٥٩ و ٦١ ، رغم ما استهدفته من تطوير لقواعد القانون الدولى ورغم ما اتسمت به فى بعض جوانبها من تجديد وثورية ، ليست كافية فى ذاتها لخلق نظام قانونى يستجيب لمتطلبات الدول النامية ، وخاصة فى سعيها للتخلص من المعاهدات « غير المتكافئة » (unequal treaties) مثل المعاهدات التى قررت نظم الإمتيازات الأجنبية وتقييد سيادة الدولة على الأجانب المقيمين فوق إقليمها سواء فى الصين أو فى الدول الإسلامية ، والمعاهدات التى أطلق عليها الفقه السوفيتى تعبير enslaving treaties بمعنى أنها تؤدى إلى إخضاع دولة ضعيفة لسلطة قوة كبرى ، أو تلك التى اصطلح على تسميتها بالمعاهدات الإستعمارية (colonial treaties) المتعلقة بتنظيم العلاقات بين الدولة الاستعمارية القديمة والدول المتحررة حديثا فى أول عهدها بالاستقلال (٣٦).

---

(٣٥) أنظر فى أساس التفرقة بين « المراجعة » بوصفها مشكلة ذات طابع « تشريعى » و « الإنقضاء » كسبب قانونى يثير مجرد صعوبات تطبيقية :

G. Scelle, *Théorie juridique de la révision des traités*, Paris, 1936, p.8*ss*; J. Leca, *Les techniques de révision des conventions internationales*, Paris, 1961, p. 249 *ss.*

وبالنسبة للنتائج المترتبة على تلك التفرقة راجع :

A. Goellner, *Précaducité, caducité et désuétude en droit international public*, Paris, 1939, p. 51 *ss.*, P. Guggenheim, "La validité et la nullité des actes juridiques internationaux", *Recueil des Cours de la Haye*, t. 74, 1949. p. 195 *ss.*

(٣٦) أنظر فى هذا الشأن :

R. Buell, "The termination of unequal treaties "*Proceedings of the American Society of International Law*, 1927, p. 93 *ss.*, Tsang Y-Hao, *The Termination of Unequal Treaties in International Law*, Shangai, 1931; M. H. Haekal, "Les traités inégaux", *Revue Egyptienne de droit* =

وإذا كانت الدول الأوربية صانعة القانون الدولى التقليدى قد قبلت أثناء الدورة الأولى لمؤتمر فينا أن تعترف باستعمال القوة أو التهديد بها سببا لبطلان المعاهدات ، وإذا كانت قد أقرت بوجود قواعد آمرة تقيد من سلطتها فى التمسك بشروط إتفاقية تتضمن مساسا بسيادة الدول الصغيرة والمتوسطة ، وإذا كانت قد اعترفت بأن التغيير الجوهرى للظروف يجيز التحلل من الإلتزامات التعاقدية المرهقة ، فانها قد ربطت بين ذلك كله وبين ضرورة وجود ضمانات إجرائية وقضائية تقيد من إنطلاق الدول الجديدة فى الاستناد إلى نصوص المواد ٤٩ و ٥٠ و ٥٩ و ٦١ للتخلص من المعاهدات غير المتكافئة وما فى حكمها . وتعتبر مختلف المسائل المتعلقة بقوة نفاذ قانون المعاهدات جوهر المناقشات التى ستدور فى الدورة الثانية لمؤتمر فينا والتى سيتقرر على أساسها مصير مشروع قانون المعاهدات . وبعبارة أخرى ، قد يبدو لأول وهلة مما سلف بيانه أن الدورة الأولى لمؤتمر فينا قد أنجزت الكثير باقرارها لغالبية نصوص المشروع وبخاصة أهم المواد التى تضمنت تطويراً للقواعد الموضوعية . ولكن الحقيقة أن مدى نجاح مشروع قانون المعاهدات يتوقف إلى حد بعيد على ما ستنتهى إليه الدورة الثانية ، حيث علقت غالبية الدول الغربية قبولها النهائى للأحكام الموضوعية وانضمامها مستقبلا للمعاهدة على الضمانات الإجرائية والقضائية التى طالبت بها فى الدورة الأولى وتأجلت مناقشتها للدورة الثانية .

فالملاحظ أن مشروع لجنة القانون الدولى كان قد توصل فى المادة٦٢، بعد محاولات عديدة للتوفيق بين مختلف وجهات النظر ، إلى تحديد سلسلة من الإجراءات الواجب اتباعها فى حالات تمسك إحدى الدول ببطلان المعاهدة أو انهائها أو الانسحاب منها أو إيقاف العمل بها . وتقضى المادة المذكورة بضرورة أن تقوم الدولة الطالبة مما يأتى :

أولا — ضرورة إخطار الدول الأخرى الأطراف الأساس الذى تستند

=*International* 1949،pp.1-16. A.N. Talalayer and V.G. Boyarshinov, "Unequal treaties as a mode of prolonging the colonial dependence of the new States of Asia and Africa, *Soviet Year Book of International Law*, 1961, p. 156 *ss.*, S. Koylov "La valeur pour l'URSS des traités internationaux conclus avant 1917", *Mélanges Gidel*, 1961, p. 401 *ss*; I. Detter, "The problem of unequal treaties", International and Comparative Law Qaurterly, 1966, p. 1069 *ss.*

إليه فى طلب بطلان المعاهدة أو إنهائها أو الانسحاب منها أو إيقاف العمل بها طبقا لمواد المشروع بما فى ذلك المواد ٤٩ و ٥٠ و ٥٩ و ٦١ ، مع وجوب أن يتضمن الإخطار طبيعة الإجراء المقترح اتخاذه .

ثانيا — اذا مضت فترة لا تقل ، إلا فى حالات الاستعجال الخاص ، عن ثلاثة شهور بعد استلام الإخطار دون أن يصدر إعتراض عن أى طرف آخر يكون للطرف صاحب الإخطار أن يقوم بالإجراء الذى اقترحه بالطريقة المنصوص عليها فى المادة ٦٣ .

ثالثا — أما إذا صدر اعتراض عن أى طرف آخر ، فان على الأطراف أن ينشدوا حلا عن طريق الوسائل المبينة فى المادة ٣٣ من ميثاق الأمم المتحـــدة .

كما نص على أنه ليس فى الإجراءات السابقة ما يؤثر فى حقوق والتزامات الأطراف طبقاً لأى نصوص معمول بها تلزم الأطراف بشأن تسوية المنازعات [٣٧].

على أن الدول الغربية لم تر فى إتباع الوسائل المبينة فى المادة ٣٣ من ميثاق الأمم المتحدة ضمانا كافيا ، وأصرت على ضرورة إضافة مادة جديدة تحت رقم ٦٢ مكررة تلزم الدول بالالتجاء إلى إحدى الوسائل الإلزامية لفض المنازعات فى جميع الحالات [٣٨] . وعلى رأس الوسائل الإلزامية المطلوبة الالتجاء الإجبارى إلى محكمة العدل الدولية أو إلى هيئة تحكيم تقوم بالفصل فيما إذا كانت المعاهدة باطلة أو توافرت فى شأنها حالة من حالات الإنهاء أو الانسحاب أو الإيقاف . وقد عارضت غالبية الدول الأسيوية والأفريقية ودول الكتلة الشرقية فكرة القضاء أو التحكيم الإلزامى . بحيث لم يتمكن مؤتمر فينا فى دورته الأولى من الوصول إلى إتفاق نتيجة

---

(٣٧) أنظر الترجمة العربية لنص المادة ٦٢ من المشروع لدى : إبراهيم شحاته ، « مشروع لجنة القانون الدولى بشأن قانون المعاهدات » ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، ١٩٦٧ ، ص١٠٧

(٣٨) راجع الإقتراح السويسرى رقم L/348 باضافة مادة جديدة تقضى بضرورة الالتجاء إلى التحكيم أو إلى محكمة العدل الدولية فى جميع حالات التمسك بالبطلان أو وقف نفاذ المعاهدات ، والاقتراحات الأخرى العديدة المقدمة إلى مؤتمر فينا فى هذا الشأن ، فى تقرير اللجنة العامة عن أعمال الدورة الأولى للمؤتمر ، الوثيقة رقم A/Conf. 39/L. 370(Add. 3 Part A)، ص٤-٢٤.

إصرار كل فريق على موقفه ، وتقرر تأجيل نظر هذه المشكلة إلى الدورة الثانية (٣٩) .

وفيما بين الدورتين تعددت الإتصالات لمحاولة الوصول إلى حل مقبول ولكن مجموعة الدول الغربية إزدادت إصراراً على التمسك بالوسائل الإلزامية لفض المنـازعات ، بينما ظهرت بوادر التفكك فى جبهة الدول الأسيوية الأفريقية التى أبدى عدد كبير منها استعداده لقبول بعض الوسائل الإلزامية مثل التحكيم أو التوفيق الإجباريين (٤٠). على أن الغالبية لا زالت تبدى تخوفها من قبول الإختصاص الإلزامى لمحكمة العدل الدولية ، خصوصا بعد الحكم الصادر من هذه المحكمة فى قضية جنوب غرب أفريقيا الذى أكد الطابع المحافظ لقضاء المحكمة والمخيب لآمال الدول النامية الساعية إلى تطوير القانون الدولى حتى يستجيب لمتطلباتها فى التخلص من المعاهدات غير المتكافئة سواءعلى أساس الإكراه باستخدام الضغط السياسى والاقتصادى أو مخالفة الأحكام الآمرة للقانون الدولى أو التغير الجوهرى للظروف . وذهبت دول أخرى إلى محاولة التوفيق على أساس أن يكون النص على الوسائل الإلزامية فى صورة بروتوكول إختيارى ملحق بالمعاهدة (٤١).

ولا جدال فى أن قبول أية صورة من صور الوسائل الإلزامية لفض

---

(٣٩) لخص Nisot وجهة النظر الغربية بقوله عن المشروع عموما أنه :

"Il met puissamment en relief les causes susceptibles de les infirmer, y ajoutant même des causes indéterminées; tandis qu'il est muet quant aux effets des prétentions qui les invoqueraient à tort et qu'il n'existe guère de voies de recours. Dès lors, loin de renforcer le processus contractuel, le projet serait d'un grand secours aux Etats soucieux de se soustraire à leurs engagements" (*Rev. Gén. dr. Int. Public*, 1967, p. 323).

(٤٠) عرضت أمانة اللجنة القانونية الاستشارية الاسيوية الأفريقية مواقف مختلف الدول عرضا وافيا فى الوثيقتين اللتين قدمتهما إلى اللجنة فى الدورة العاشرة التى انعقدت فى كراتشى خلال شهر يناير سنة ١٩٦٩ :

Brief on the Law of Treaties, New Delhi, 1968; and *Supplementary Brief*, 1969.

(٤١) راجع تقرير اللجنة الفرعية الأولى المنبثقة عن اللجنة القانونية الاسيوية والأفريقية خلال دورة كراتشى : محاضر جلسات الدورة ، الجلسة السادسة ، ٢٨ يناير سنة ١٩٦٩ ، ص ٣ وما بعدها .

المنازعات سيقيد إلى حد كبير من حرية الدول الجديدة فى إعطاء مواد المشروع ، وبخاصة المواد ٤٩ و ٥٠ و ٥٩ و ٦١ ، تفسيرات تقدمية متطورة لن ترضى عنها الدول الغربية . ولكن من ناحية أخرى ، فان أحد لا يستطيع أن يشكك فى صحة المثل القائل :

(٤٢) Peace asks for Law, and Law asks for a Court..

ولعلنا ، لا نعدو الحقيقة إذا قلنا أن مصير مؤتمر فينا ومستقبل مشروع قانون المعاهدات يتوقف إلى حد كبير على الوصول إلى حل مناسب فى تلك المشكلة الأساسية التى سيتحدد على هديها مدى التغيير التى يمكن أن تحدثه الأحكام الموضوعية الواردة فى المشروع ، إذ لو ترك الأمر فى النهاية دون الإتفاق على إقامة جهاز قادر على حسم للخلافات الكامنة منذ الآن فى صدد تحديد مفهوم الإكراه المبطل للرضا ودائرة القواعد الآمرة ومدلول التغير الجوهرى للظروف ، فان قواعد قانون المعاهدات ستظل كما كانت . وكذلك فان الأخذ بوسائل إلزامية تكون فيها الغلبة الفعلية للدول القديمة ذات التراث الأوربى سيحول دون إمكان تحرر قانون المعاهدات من إطاره التقليدى الذى أرسيت اصوله فى وقت كانت فيه العلاقات الدولية حكراً لتلك الدول .

وإذا كان موضوع الوسائل الإلزامية لحل المنازعات هو المحور الذى ستدور حوله أعمال الدورة الثانية لمؤتمر فينا ، فان هناك نقاطا أخرى لا زالت محل خلاف ولم تنته الدورة الأولى إلى الوصول إلى إتفاق فى شأنها ستفرض نفسها على المؤتمرين فى فينا ليثبتوا ما إذا كانت الغلبة ستكون لإعتبارات الثبات على ما هو قائم من قبل أو لدواعى التغيير والتطور إلى مراكز جديدة . ومن أبرز هذه المسائل ما طالبت به دول العالم الثالث وساندتها فيه دول المعسكر الشرقى من ضرورة تقرير مبدأ عالمية قانون المعاهدات ، حيث إقترحت إضافة مادة جديدة تحت رقم ٥ مكرر تنص على حق كل دولة فى الانضمام إلى المعاهدات العامة المتعددة الأطراف (General Multilateral treaties ، مما يؤدى إلى أحقية الصين الشعبية

(٤٢) راجع : C. W. Jenks, *The Prospects of International Adjudication*, London, 1964, p. 18 *ss*.

مثلا أو كوريا الشمالية أو فيتنام الشمالية أو جمهورية ألمانيا الديموقراطية فى الإنضمام إلى تلك الطائفة من المعاهدات ذات الطابع العالمى التى يجب أن تكون مفتوحة لجميع الدول (٤٣). وكذلك فان تأكيد القوة الإلزامية لقواعد قانون المعاهدات تقتضى النص فى الأحكام الختامية على عدم جواز قبول التحفظات عند الإنضمام إلى الإتفاقية التى يتم الوصول إليها. وأنه لا يحق لأية دولة أن تخرج مستقبلا عن الأحكام الواردة بهذه الإتفاقية (no contracting out) وذلك بوصفها معاهدة شارعة (law creating treaty) (٤٤) .

ولا شك فى أن الوصول إلى تقرير مبدأ العالمية وعدم قبول التحفظات وعدم السماح للدول بالخروج عن أحكام الاتفاقية التى يمكن وصفها بأنها أحكام آمرة ، ستعد من المظاهر الحاسمة التى يمكن أن تضفى على قانون المعاهدات طابعا تقدميا يجعل منه خطوة هامة فى سبيل إرساء قاعدة المشروعية فى العلاقات الدولية المعاصرة .

وعلى ضوء أعمال الدورة الثانية لمؤتمر فينا المنعقدة حاليا سيتحدد مصير المعركة الدائرة بين أنصار الثبات ودعاة التغيير والتطور فى قانون المعاهدات الدوليـــة .

---

(٤٣) تقدمت بالاقتراح رقم L/74 كل من الجزائر وسيلان والمجر والهند ومالى ومنغوليا وسوريا واوكرانيا والجمهورية العربية المتحدة ويوغسلافيا . وتقضى المادة المقترحة بأن « جميع الدول لها الحق فى أن تساهم فى المعاهدات العامة المتعددة الأطراف وفقاً لمبدأ المساواة فى السيادة » . وقد أبدت الدول الغربية أعتراضها على المادة المقترحة، ورأى مؤتمر فينا فى الجلسة الثانية عشرة للجنة العامة تأجيل نظر الإقتراح إلى الدورة الثانية – أنظر : تقرير اللجنة العامة ، الوثيقة A/Conf. 39/C. 1/L. 370 ، ص ٤٠ .

(٤٤) راجع تقرير اللجنة الفرعية الثانية المنبثقة عن اللجنة القانونية الاسيوية الأفريقية ، التى كان لنا شرف رئاستها ، خلال دورة كراتشى : محاضر جلسات الدورة ، الجلسة السادسة ، ٢٨ يناير سنة ١٩٦٩ ، ص ١٤ وما بعدها .

نحو محكمة جنائية دولية *

لمحاكمة مجرمى الحرب الاسرائيليين

دكتور جمال العطيفى

لهذا الموضوع اليوم أهمية بالغة . فقدتعرض المجتمع الدولى فى السنوات الأخيرة لسلسلة من أعمال العدوان ، اتخذت شكل حروب محدودةوانتهكت فيها أحكام القانون الدولى — وأظهرها التدخل الأمريكى فى فيتنام ، ثم عدوان اسرائيل على الدول العربية .

وهذه الدراسة تركز أساسا على الجرائم التى اقترفتها اسرائيل فى عدوانها على الدول العربية . وهى تثير من جديد أهمية انشاء محكمة جنائية دوليـة تختص بنظر هذه الجرائم .

على أنه من المعروف أن هذه المحكمة الجنائية الدولية لم تنشأ بعد . ومن ثم فقد تبدو هذه الدراسة مجرد تأكيد للدعوة الى انشاء هذه المحكمة . وهو تأكيد لا يقدم فى الظروف الحالية التى تجتازها الدول العربية ، حلا عاجلا لمحاسبة مجرمى الحرب الاسرائيليين . ومن ثم فاننا سنحاول أيضا أن نعـالج المشكلة وفق أحكام القوانين الداخلية للدول العربية ، وضمن اطار مبادىء القانون الدولى .

نطاق الدراسة :

ولعله من المفيد قبل الاسترسال فى عرض هذه الدراسة ، أن نحدد نطاقها :

---

* محاضرة ألقيت بمقر الجمعية المصرية للقانون الدولى يوم الخميس الموافق ١٠ إبريل ١٩٦٩ .

التعاون الدولى فى مكافحة الجريمة : فالمحكمة الجنائية الدولية تختلف عن صور أخرى من صور التعاون الدولى لمكافحة الجريمة .

فمن المعروف مثلا أن نظام تسليم المجرمين هو أبرز صور التعاون التى تحققت للمجتمع الدولى حتى اليوم . اذ هو يكفل عدم افلات المجرم من العقاب اذا التجأ الى دولة أخرى غير تلك التى ارتكب فيها جريمته . كما أنه يكفل للدولة أن تتولى بنفسها عقاب من يرتكبون خارج اقليمها جرائم تمس مصالحها العامة أو تهدد أمنها . وسوف نرى أن نظام تسليم المجرمين هو تتمة لازمة لفعالية المحكمة الجنائية الدولية . ولكنه يجب ألا يختلط بفكرة هذه المحكمة ذاتها .

ومن المعروف أيضا أن الأمم المتحدة ومن قبلها عصبة الأمم ، حاولت دعم هذا التعاون فى ميدان مكافحة الجريمة ومعاملة المذنبين . وقد أتيح للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يصدر قرارا فى ١٣ أغسطس ١٩٤٨ (٢) بأن تباشر الأمم المتحدة دور القيادة فى تنمية النشاط الدولى فى هذا الميدان، ثم أصدرت قرارا آخر فى ديسمبر ١٩٥٠ (٣) بنقل أعمال اللجنة الدولية للعقاب والسجون الى الأمم المتحدة . ومنذ عام ١٩٤٦ وقد عهد بمسئولية الوقاية من الجريمة ومعاملة المذنبين الى اللجنة الاجتماعية بالمجلس الاقتصادى وقد سمى برنامجها برنامج الدفاع الاجتماعى (٤) . ونظمت عدة مؤتمرات دولية دعت اليها اللجنة الاستشارية لخبراء مكافحة الجريمة ومعاملة المذنبين ، وكان أول هذه المؤتمرات فى جنيف عام ١٩٥٥ ، وكان آخرها فى استكهولم فى أغسطس عام ١٩٦٥ (٥) .

ويتحقق هذا التعاون أيضا عن طريق المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الأنتربول) ، والتى انتهت بعد الحرب العالمية الثانية الى وضع دستور

---

(٢) القرار رقم 155 c (VII)

(٣) القرار رقم 415 – (V)

(٤) وتسمية هذا البرنامج برنامج الدفاع الاجتماعى ، لا يعنى اعتناق النظرية المعروفة بهذا الاسم .

(٥) انظر فى جهود الأمم المتحدة فى هذا الشأن مقال البروفسير Manuel Lopez Roy رئيس قسم الدفاع الاجتماعى بالأمم المتحدة ، المجلة الجنائية القومية مارس ١٩٦٦ ص ١٢٢ .

لها عام ١٩٥٦.(٦) وكانت مصر قد انضمت لها قبل ذلك منذ ١٣ يوليو ١٩٤٨.

كذلك فمن المعروف أن هناك نوعا من المساعدات القضائية الدولية تتخذ صورة الانابة القضائية لسلطات التحقيق الجنائى فى دولة أخرى (٧)، أو فى حالة تنفيذ الأحكام الأجنبية (٨) . وهى صور تختلف عن انشاء محكمة جنائية دولية تنبثق من المجتمع الدولى .

محاكم دولية أخرى : كذلك تتميز فكرة انشاء محكمة جنائية دولية عن صور أخرى من المحاكم الدولية مثل محكمة العدل الدولية ، التى اعتبرها ميثاق الأمم المتحدة فى مادته ٩٢ الأداة القضائية الرئيسية للأمم المتحدة ، ولكن اختصاصها ليس اختصاصا جنائيا ، فضلا عن أن اختصاصها لا يكون اجباريا الا بناء على نص فى اتفاق دولى بين الأطراف المتنازعة أو قبول منها بطرح النزاع عليها . وبالمثل فان المحاكم ذات الطابع الدولى التابعة لمنظمات اقليمية ، مثل المحكمة الأوربية لحقوق الانسان (٩) ليس لها أى اختصاص جنائى ، ففكرتها تختلف عن فكرة المحكمة الجنائية الدولية . ومع ذلك فقد كان هناك رأى فى الأمم المتحدة بانشاء محكمة جنائية دولية ضمن نطاق محكمة العدل الدولية . ولكن هذا الرأى كان مرجوحا (١٠) . وبطبيعة

---

(٦) وقد عقد أول مؤتمر للشرطة الجنائية الدولية فى موناكو عام ١٩١٤ ثم فى فينا عام ١٩٢٣ وكان التعاون قاصرا فى بادىء الأمر على دول أوربا ، وبعد الحرب العالمية الثانية اتسع نشاطها بحيث أصبح يغطى معظم خريطة العالم .

(٧) Donnedieu de Vabres, Les principes modernes du droit pénal international, Sirey 1928, p. 242 et suiv.

(٨) أنظر الأستاذ الدكتور عز الدين عبد الله ، أبحاث فى القانون الدولى الخاص المقارن — مجلة العلوم القانونية والاقتصادية ، السنة الثالثة ١٩٦١ ، العددان الأول والثانى .

ولاحظ اتفاقية لاهاى فى ١٥-١١-٦٥ بشأن اعلان المحررات وتبليغها فى الخارج فى المواد المدنية والتجارية . وقد أصبح معمولا بها فى الجمهورية العربية المتحدة بصدور قرار رئيس الجمهورية رقم ٤١٢ لسنة ١٩٦٨ .

(٩) انظر فى ذلك : Year Book of the European Convention on Human Rights, 1966, Martinus Nijhoff, The Hague 1968.

وبطبيعة الحال فان المحاكم الادارية تخرج عن نطاق هذا البحث مثل المحكمة الادارية للامم المتحدة المنشأة بقرار الجمعية العامة فى ٢٤ نوفمبر ١٩٤٩ والمحكمة الادارية لجامعة الدول العربية التى بدأت نشاطها فى أول يناير ١٩٦٦ وتختص بالفصل فى المنازعات المتعلقة بشئون موظفى هذه الهيئات .

(١٠) Year Book of the United Nations, 1952, p. 803.

الحال ، فان بعض الجهات التى تمنح لنفسها اختصاصا بالنظر فى بعض جرائم الحرب أو العدوان على السلام ، دون أن تنشئها اتفاقية دولية ودون أن تملك سلطة إلزام قانونية ، لا تعتبر محكمة جنائية دولية بالمعنى الصحيح . ومثل ذلك محكمة راسل للسلام التى اتفق بعض قادة الفكر على تشكيلها لنظر جرائم العدوان على الشعب الفيتنامى . وهى تصدر أحكاما ذات أثر أدبى لا قانونى .

جرائم القانون الدولى وجرائم القانون العام : ويلاحظ أيضا أن انشاء محكمة ما يقتضى أن نحدد القانون الذى تطبقه هذه المحكمة . ومن ثم فان انشاء محكمة جنائية دولية يطرح سؤالا عن القواعد الموضوعية التى تطبقها هذه المحكمة . ولا يعنينا فى هذه الدراسة من هذه القواعد الموضوعية ما يتعلق بالجرائم التى تسمى ذات طابع دولى ، أى تلك التى يستدعى تعقبها وضبطها وتحقيقها ومحاكمة مرتكبيها تعاونا دوليا دون أن تختلف فى طبيعتها عن الجرائم العادية المقررة فى قوانين العقوبات فى سائر الدول . فمن المؤكد أن سرعة وسائل الاتصال والانتقال قد خلقت نوعا من الاجرام الدولى ، أى الذى لا يقتصر نطاقه على اقليم دولة بعينها ، وقد بدأ ذلك واضحا فى جرائم تزييف النقود والاتجار بالرقيق والنساء والمخدرات . ولكن مثل هذه الجرائم ليست هى التى تعنينا فى دراستنا (١١) ، بل ان الذى يعنينا فى القانون الموضوعى الذى تطبقه المحكمة الجنائية الدولية ما يتعلق بالجرائم التى ترتكب انتهاكا لمبادىء القانون الدولى فى قانون الحرب . فهذه على عكس الجرائم ذات الطابع الدولى ، تبدو فيها دقة اخضاعها لولاية محكمة دولية ، ومدى تعارض ذلك مع سيادة الدولة التى يتبعها المجرم ، فضلا عن أن مثل هذه الجرائم ترتكب عادة لحساب الدولة وتكون مسئولية الدولة ذاتها .

---

(١١) ومن أمثلة هذه الجرائم التى انتهت اليها جهود عصبة الأمم عام ١٩٣٧ فى تحديد أعمال الارهاب ، الاعتداء على رؤساء الدول وتخريب الأموال العامة وتعريض حياة المشتغلين بالمسائل العامة للخطر وصناعة وحيازة أسلحة أو متفجرات أو مواد بقصد ارتكاب هذه الجرائم . ومن أمثلة الجرائم ذات الطابع الدولى أيضا جرائم القرصنة واستعمال البواخر لأعمال دول لا تنتمى اليها والتعرض لأسلاك البرق تحت سطح البحر وتجارة الرقيق والمخدرات وتزوير العملة والتجسس والمطبوعات المنافية للآداب . وبعضها تضمنته اتفاقات دولية ، على سبيل المثال ، معاهدة لندن فى ٢٠ ديسمبر ١٨٤١ بشأن الاتجار فى الرقيق ، واتفاقية ٤ مايو ١٩١٠ بشأن المطبوعات المنافية للآداب .

أما الجرائم ذات الطابع الدولى ، فلا يتصور أن يكون لأى دولة مصلحة فى حماية مرتكبيها ولو كانوا من رعاياها .

تطور فكرة انشاء محكمة جنائية دولية :

سبقت فكرة توحيد قوانين العقوبات فى الدول المختلفة ، أو خلق قانون جنائى عالمى ، الدعوة الى انشاء محكمة جنائية دولية . وقد كانت هذه الفكرة حلما يراود علماء القانون الجنائى . وقد عقدت لمناقشتها عدة مؤتمرات دولية (١٢) . ولكن هذه الدعوة لم تكن تنصرف أساسا الى خلق قانون جنائى دولى بالمعنى الصحيح ، أى ما يسمى قانون جنـــائى بين الدول Droit Pénal interétatique ، أى خلق جرائم ترتكب بالمخالفة لأحكام القانون الدولى .

بعد الحرب العالمية الأولى :

وقد بدأت فكرة انشاء محكمة جنائية دولية تختص بجرائم الحرب تدخل الى حيز الوجود ، فى أعقاب الحرب العالمية الأولى . فقد أشارت معاهدة فرساى الى انشاء محكمة جنائية دولية من ممثلى الدول الحليفة لمحاكمة الامبراطور غليوم الثانى (المادة ٢٢٧) كما ألزمت هذه المعاهدة الحكومة الألمانية بتقديم الأشخاص المتهمين بارتكاب جرائم ضد قوانين وعادات الحرب أمام المحاكم العسكرية للدول الحليفة (م ٢٢٨) ولكن الشطر الأول من هـذه المحاكمات وهو الخاص بمحاكمة الامبراطور غليوم الثانى لم يتحقق . فقـد لجأ غليوم الثانى الى هولنده ورفضت الحكومة الهولندية تسليمه ، كذلك فان الشطر الثانى لم يحترم فى التطبيق . واقتصر على محاكمة بعض العسكريين أمام محاكمهم الوطنية (١٣) .

---

(١٢) وقد تأسس لهذا الغرض المكتب الدولى لتوحيد قانون العقوبات ، وعقدت عـدة مؤتمرات لهذا الغرض فى وارســو (١٩٢٧) وروما (١٩٢٨) وباريس (١٩٣١) ومدريد (١٩٣٣) وكوبنهاجن (١٩٣٥) والقاهرة (١٩٣٧) .

أنظر فيما سبق : دوندييه دى فابر ، المرجع السابق ، المبادىء الحديثة لقانون العقوبات الدولى وبالأخص الباب المعنون عالمية حق العقاب ص ١٣٥ وما بعدها .

(١٣) دونديه دى فابر ، المرجع السابق ، ص ٤٠٣ — ٤٠٤ .

أماقبل الحرب العالمية الثانية ، فقد كانت العادة تجرى فى معاهـدات الصلح على تضمينها نصوصا بالعفو عن الجرائم التى قد تكون قد ارتكبت خلال الحرب (١٤) . أو الاكتفاء بالزام الدولة المنهزمة بتعويض أضرار الحرب (١٥) .

وقد كان للفظائع التى صاحبت الحرب العالمية الأولى ، أثرها فى تنبيه الضمير العالمى الى أهمية انشاء محكمة جنائية دولية . فاقترح البارون ديسكامب Descamps عام ١٩٢٠ انشاء محكمة جنائية دولية للنظر فى الجرائم المخالفة للنظام العام الدولى وقانون الشعوب العالمى Droit des Gens Universel ولكن هذه الفكرة لم يكتب لها النجاح حينما عرضت على مجلس عصبة الأمم وقد وصفت بأنها سابقة لأوانها (١٦) .

ولكن هذه الفكرة التى تستجيب لحاجات المجتمع الدولى وآماله قـد وجدت لها صدى فى بعض الهيئات العلمية مثل جمعية القانون الدولى بلندن ، والاتحاد البرلمانى الدولى والجمعية الدولية لقانون العقوبات (١٧) . وقد نشر العلامة بيلا فى هذه الأثناء كتابه المعروف « الاجرام الجماعى للدول وقانون عقوبات المستقبل » (١٨) . لما نشر العلامة دونديبه دى فابر كتابه فى المبادىء الحديثة لقانون العقوبات الدولى ، فأصبح الرأى العام فى عصبة الأمم مهيأ لقبول الفكرة والدفاع عنها .

وقد انتهى مؤتمر الجمعية الدولية لقانون العقوبات فى بروكسل عام١٩٢٦ الى توصية بانشاء محكمة جنائية دولية ، بناء على اقتراح الأستاذين بيـــلا

---

(١٤) Oppenheim (L.) International Law Vol. 2, 7th ed. by Lauterpacht, 1952), p. 611.

(١٥) وقد حدث ذلك فى أعقاب انتهاء الحرب بين فرنسا وبروسيا عام ١٨٧١ ، وفى نهاية الحرب العالمية الأولى فى معاهدة فرساى وفى اتفاقية باريس بين الحلفاء فى ١٤ يناير ١٩٤٦ بشأن تعويضات الحرب العالمية الثانية (انظر أوبنهيم ، المرجع السابق ص ٥٩٤-٥٩٥).

(١٦) Politis, Les nouvelles tendances du droit Inter.,Paris 1927,p.112.

(١٧) دونديبه دى فابر ، المرجع السابق ، ص ٤٠٥ .

(١٨) Pella (M.) La Criminalité Collective des Etats et le droit pénal de l'avenir, Bucarest, 1925.

(١٩) انظر تفصيلات هذا المشروع فى كتاب دونديبه دى فابر ، المرجع السابق ص ٤٠٥ – ٤٠٧ .

ودونديبه دى فابر . وشكلت الجمعية لجنة لإعداد مشروع هذه المحكمةوأبلغ الى السكرتارية العامة لعصبة الأمم (١٩) .

وقد تقدم بعد ذلك العلامة بيلا ، باسم حكومته ، الى الجمعية العامة لعصبة الأمم عام ١٩٢٨ وعرض عليها اقتراحا بتخويل محكمة العدل الدولية الدائمة اختصاصا جنائيا .

وأعقب ذلك فى عام ١٩٣٧ اقتراح من حكومة فرنسا الى عصبة الأمم بشأن انشاء معاهدة دولية لاقامة محكمة جنائية دولية . وكان هذا الاقتراح عقب الاعتداء على الملك الكسندر ملك يوجوسلافيا فى مارسيليا . ووجهت الدعوة فعلا الى عقد مؤتمر دولى وقد انتهى فى ١٦ نوفمبر ١٩٣٧ الى مشروع معاهدتين ، احداهما بشأن تجريم ومعاقبة الارهاب والثانية خاصة بانشاء محكمة جنائية دولية ، وقد وقعت عليها بعض الدول (٢٠) .

والذى يعنينا من هذا العرض التاريخى لفكرة انشاء هذه المحكمة ، أنها قد برزت فعلا فى معاهدة دولية وان كان لم يكتب لها النفاذ . ولكن اختصاص هذه المحكمة المقترحة كان ينصرف أساسا الى أعمال الارهاب ، وهى فكرة أضيق نطاقا من الجرائم ضد السلام ومن جرائم الحرب والجرائم ضد الانسانية التى تأكدت فى محاكمات نورمبرج بعد الحرب العالمية الثانية على ما سنتبين فيما يلى (٢١) :

---

(٢٠) انظر فى هذا التطور مقال : نحو قضاء جزائى دولى للقاضى محمد عبد البصير حلمى ، مجلة ادارة قضايا الحكومة ، السنة العاشرة العدد الثالث ص ٦٩ وما بعدها .

(٢١) نصت اعمال مؤتمر ١٩٣٧ بشأن تحديد مدلول أعمال الارهاب على ما يأتى :

مادة أولى :

١ – تعترف الأطراف المتعاقدة بالقاعدة القانونية التى تقضى بأن من واجب كل دولة أن تمتنع عن القيام بأى عمل من شأنه أن يشجع أعمال الارهاب ضد الدول الأخرى ، وضرورة معاقبة مرتكبى مثل هذه الأعمال وتتعهد الأطراف المتعاقدة بالتعاون فيما بينها لتحقيق هذا الهدف .

٢ – تعتبر عبارة « اعمال الارهاب » الواردة فى أعمال هذا المؤتمر أعمالا جنائية ويقصد بها خلق حالة الرعب والخوف فى نفوس أشخاص أو جماعات أو الرأى العام بصورة عامة .

مادة ثانيـة :

تتعهد الأطراف المتعاقدة باعتبار الأعمال الآتية التى يتم ارتكابها ضمن اراضيها أعمالا جنائية اذا كانت موجهة ضد احدى الدول المتعاقدة واذا كانت من أعمال الارهاب بالمعنى الذى حددته المادة الأولى :

بعد الحرب العالمية الثانية :

تعتبر الحرب العالمية الثانية نقطة البداية الفعلية نحو انشاء قضاء جنائى دولى لمحاكمة مجرمى الحرب . وقبلها كان ينظر الى فكرة عقاب الأفعال التى ترتكبها بعض الدول أو الأفراد التابعين لها انتهاكا للسلام الدولى ، كمظهر خطر لنزعة ثورية . ولكن الحرب العالمية الثانية مما تمخضت عنه من مآسى هى التى دعت الحكام فى الدول المتحالفة الى نبذ الفكرة التقليدية عن حصانة أعمال الدولة التى جعلت خلق قضاء جنائى دولى أمرا مستحيلا(٢٢) وكانت النظرية التى تروج لها ألمانيا من قبل أن ضرورة الحرب Krigeraison تبرر انتهاك قوانين الحرب Kriegsmanier ، وأنه لا يمكن لقضاة من البشر أن يتولوا توقيع جزاء على ذلك (٢٣) .

وقد بدأ الحلفاء فى الاعلان عن محاكمة مجرمى الحرب منذ عام ١٩٤٢ ومعارك الحرب العالمية لا زالت مستمرة ، ومقاومة الشعوب فى الأراضى المحتلة متصاعدة . فقد أصدرت حكومات بعض البلاد التى احتلتها النازية والتى كانت قد اتخذت لندن مقرا موقتا لها اعلان سان جيمس فى ١٣ يناير ١٩٤٢ (بلجيكا وتشيكوسلوفاكيا وفرنسا واليونان ولكسمبورج وهولنده

= ١ – أى عمل متعمد قد يسبب الموت أو أذى بليغ الى :

(أ) روساء الدول أو من ينوب عنهم فى ممارسة صلاحياتهم أو أولياء العهد والورثة .

(ب) أزواج وزوجات الأشخاص الذين ورد ذكرهم فى الفقرة السابقة .

(ج) من يتولى مهمة رسمية فى الدولة عندما تمارس ضدهم أعمال الارهاب بسبب وظيفتهم.

٢ – الأعمال التخريبية التى تسبب أضرارا للملكية العامة لاحدى الدول المتعاقدة .

٣ – أى عمل من شأنه أن يعرض حياة المشتغلين فى الأمور العامة للخطر .

٤ – أى محاولة لارتكاب عمل يدخل ضمن الأعمال التى نصت عليها الفقرة السابقة فى هذه المـــادة .

٥ – صنع أو امتلاك أو تقديم اسلحة ومعدات أو متفجرات أو مواد من شأنها ان تساعد على ارتكاب الأعمال التى حددتها هذه المادة .

كما نصت معاهدة انشاء المحكمة الجنائية الدولية التى انتهت اليها أعمال هذا المؤتمر عـــلى اختصاصها بمحاكمة المتهمين بالجرائم التى حددتها معاهدة تحديد أعمال الارهاب .

(٢٢) Pella (V) La Guerre-Crime et les criminels de Guerre, Geneva – Paris, 1946. p. 16.

(٢٣) من أقوال الجنرال Von Moltke عام ١٨٨٠ ، مشار اليها فى مقال الدكتور محمد عبد المنعم رياض « محكمة دولية لمحاكمة كبار مجرمى الحرب » ، مجلة القانون الدولى ، المجلد الأول ، ١٩٤٥ ص ١٣١ .

والنرويج وبولندا ويوجوسلافيا) . وفي هذا الاعلان أكدت هذه الحكومات تصميمها على محاكمة المسئولين عن جرائم الحرب ، سواء أولئك الذين أمروا بارتكابها أو الذين نفذوها أو شاركوا في تنفيذها . وفي هذا الاعلان برز لأول مرة تعبير الجرائم ضد الانسانية التي ارتكبت ضد المدنيين في الأقاليم المحتلة . وبعد ذلك أصدر الاتحاد السوفييتي بالاشتراك مع الولايات المتحدة وبريطانيا اعلان موسكو ١٩٤٣ وفيه أنذرت الدول الكبرى الثلاث المتحالفة بمعاقبة مجرمي الحرب النازيين ، على أن تتولى المحاكم في البلاد التي يتم تحريرها نظر الجرائم التي ارتكبت في أقاليمها ، أما الجرائم التي ليس لها نطاق جغرافي محدد ، فقد أعلن الحلفاء عزمهم على اتخاذ اجراء مشترك لمحاكمة المسئولين عنها وهو ما تأيد بعد ذلك في اتفاقية بوتسدام عام ١٩٤٥ .

وفي هذه الأثناء وقبل انتهاء الحرب ، بدأت بعض اجهزة الحلفاء القانونية في دراسة هذا الموضوع ، سواء في جمعية لندن الدولية ، أو في اللجنة الدولية لاعادة بناء وتطوير قانون العقوبات أو في لجنة خاصة شكلت في عام ١٩٤٣ لتحقيق جرائم مجرمي الحرب ورصد وقائعها ووضع الحلول القانونية المناسبة لمواجهتها .

كانت هناك متابعة اذن منذ البداية للجرائم التي يرتكبها النازيون ، ولذلك فانه بمجرد انتهاء الحرب تقرر في اتفاقية لندن في اغسطس ١٩٤٥ انشاء محكمة عسكرية دولية لمحاكمة مجرمي الحرب في الجرائم التي لها ليس نطاق جغرافي محدود . وهي التي عرفت بعد ذلك بمحكمة نورمبرج . وأعقب ذلك في عام ١٩٤٦ انشاء محكمة طوكيو لنظر جرائم الحرب التي وقعت في الشرق الأقصى (٢٤) .

ويهمني هنا بنوع خاص الاشارة الى ما تقرر في اتفاقية لندن من أن اختصاص المحكمة الدولية لا يخل بولاية المحاكم الوطنية في محاكمة مجرمي الحرب (م ٦) فكأنها قد اقرت الأخذ بقاعدة الاختصاص الاقليمي بالنسبة لمجرمي الحرب العاديين . اما المحكمة الدولية فقد اقتصر اختصاصها على محاكمة مجرمي الحرب الذين ليس لجرائمهم نطاق جغرافي محدود (م ١) . ويتفق

---

(٢٤) انظر نصوص الاعلانات والاتفاقيات الدولية الخاصة بهذه المحاكمات في :
History of the United Nations War Crimes Commission, H.M.Stationery Office, London, 1948, p. 87–108.

هذا الرأى مع ما جاء بتقرير النائب العام الأمريكى جاكسون وهو التقرير الذى كان نواة لنظام هذه المحكمة حيث رأى ألا تختص المحكمة العسكرية الدولية بالجرائم التى ترتكب فى بلد واحد من البلاد التى احتلها الألمان وأن مثل هؤلاء المتهمين يجب احالتهم الى محاكم البلاد التى ارتكبوا فيهـــا جرائمهم (٢٥) .

وقد نص ميثاق هذه المحكمة على تكوينها من أربعة قضاة يمثلون الـــدول المتحالفة الكبرى ، كما نص على اختصاصها بنظر الجرائم ضد الســـلام وجرائم الحرب والجرائم ضد الانسانية ، وقد خولت المحكمة سلطة تقرير أن أى منظمة أو جماعة تعتبر منظمة اجرامية . كما خولت المحكمة توقيـــع عقوبة الاعدام أو أى عقوبة أخرى تراها . ونصت على اجراءات لضمان سرعة المحاكمة (٢٦) .

ورغبة فى تحقيق التجانس فى المبادىء القانونية الخاصة بهذه المحاكمات ، أصدر مجلس الرقابة لألمانيا القانون رقم ١٠ فى ٢٠ ديسمبر ١٩٤٥ بشأن محاكمة مجرمى الحرب الذين لم يقدموا للمحكمة الدولية عن الجرائم ضد السلام وجرائم الحرب والجرائم ضد الانسانية وجريمة الانتماء الى منظمات قررت المحكمة الدولية اعتبارهما منظمات اجرامية .

وفى ١٩ يناير ١٩٤٦ صدر ميثاق مماثل بشأن محاكمة كبار مجرمى الحرب فى الشرق الأقصى ولا يختلف فى مجموعة عن النظام المقرر فى محاكمات نورمبرج (٢٧) .

كذلك تضمنت معاهدات الصلح التى عقدت فى نهاية الحرب أحكاما تقضى بوجوب محاكمة مجرمى الحرب .

ويمكن القول بأنه قد جرت أنواع ثلاث من المحاكمـــات عن جرائم الحرب :

---

(٢٥) تقرير القاضى الأمريكى روبيرت جاكسون فى ٧ يونيه ١٩٤٥ ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، المجلد الأول ، ١٩٤٥ ص ٢٦١ .

(٢٦) محمد عبد المنعم رياض ، المقال السابق ، ص ١٢٥ - ١٢٩ .

(٢٧) انظر تفصيلات نظام المحكمة فى كتاب جرائم الحرب والعقاب عليها للدكتور عبد الحميد خميس ، القاهرة ، ١٩٥٥ ص ٥٩ وما بعدها .

(١) محاكمات جرت أمام المحكمة العسكرية الدولية فى نورمبرج وفى طوكيو . وقد قدم للمحاكمة أمام محكمة نورمبرج ٢٢ متهما ، وقد قدم أمام محكمة طوكيو ٢٨ متهما (٢٨) .

(٢) محاكمات جرت وفق القانون رقم ١٠ الخاص بمجلس الرقابة لألمانيا ، أمام محاكم عسكرية أنشئت تحت اشراف كل دولة من دول الاحتلال على حدة . ومن بينها على سبيل المثال المحاكم العسكرية الأمريكية التى حاكمت ١٧٧ من الألمان فى نورمبرج (٢٩) .

(٣) محاكمات جرت أمام المحاكم الوطنية فى الدول التى ارتكبت فيها الجرائم (٣٠) .

الصعوبات التى واجهت :

فكرة المحاكمة الدولية :

١ ـ محاكمة قضائية أم تصرف سياسى ؟

فقد جرت المناقشة حول ما اذا كان يكتفى بأن يبت الحلفاء فى مصير مجرمى الحرب بمجرد اجراء سياسى ، مثلما تقرر بالنسبة لنابليون الأول الذى اعتبره مؤتمر فينا فى مارس ١٨١٥ عدوا للعالم وقرر نفيه الى جزيرة سانت هيلانة ، أم تجرى محاكمة قضائية .

وكانت بريطانيا تميل الى التصرف السياسى بحجة أن جرائم هتلر وأعوانه

---

(٢٨) Leo Gross, The Punishmcnt of War Criminals, Ncthcrlands Intern. Law Rcv. Octobr. 1955, p. 356-357.
وقد برأت المحكمة العسكرية فى نورمبرج ثلاثة متهمين . أما محكمة طوكيو فقد أدانت جميع المتهمين .

(٢٩) وقد بلغ عدد القضايا التى فصلت فيها المحاكم العسكرية الأمريكية فى جميع الجهات ٩٥٦ قضية ، حوكم فيها ٣٣٠٦ متهما برىء منهم ٤٧١ متهما وحكم فيها بالاعدام على ٧٢٦ متهما نفذ فيهم الاعدام فعلا (المرجع السابق ، ص ٣٥٦) .

(٣٠) وعلى سبيل المثال أجرت بريطانيا ٥٤١ محاكمة واستراليا ٢٧٥ وفرنسا ٢٧١ وهولندة ٣٥ وبولندة ٢٥ والنرويج ١١ وكندا ٥ (المرجع السابق ص ٣٥٧) وجرت محاكمات أخرى أمام محاكم تشيكوسلوفاكيا ويوجوسلافيا وبلجيكا (أوبنهايم ، المرجع السابق ، ص ٥٨٣) .

من الوضوح بحيث لا تحتاج الى اجراء محاكمة ، وخشية أن تستغل المحاكمة للدعاية ، أن تستغرق وقتا طويلا ، مع الصعوبات التى قد تكتنف الادانة بتهمة شن حرب عدوانية . بينما كان من رأى الاتحاد السوفييتى والولايات المتحدة ، اجراء محاكمة قضائية تكون عبرة تاريخية للأجيال المقبلة ، ولأنه يمكن تفادى الاعتراضات التى أبديت ضد المحاكمة عند تحديد طريقة تشكيل المحكمة واجراءاتها وأن مثل هذه المحاكمة الدولية تعد خطوة أولى نحو تأكيد الحرية فى ظل القانون . أما البت السياسى فانه قد يوصف بأنه من جنس الأساليب النازية .

وفى النهاية تغلب الرأى القائل بالمحاكمة القضائية .

٢ — المحكمة ، كيف تنشأ وتتكون ؟

أى هل ينشئها قرار من الدول المتحالفة أو مجلس الرقابة لألمانيا ، وهل تنشأ محكمة عسكرية دولية واحدة أم محاكم متعددة .

وقد استقر الرأى على الأنواع الثلاث من المحاكم التى أشرنا اليها ، وعلى أن يقتصر تشكيل المحكمة الدولية على الدول الأربع الكبرى ، مع اتاحة الفرصة للأمم المتحدة الأخرى للانضمام الى اتفاقية لندن .

كذلك ثار النقاش حول ما اذا كانت تشكل كمحكمة عسكرية أو مدنية . وكان الاتجاه الى تشكيلها كمحكمة عسكرية ضمانا لسرعة الفصل فى القضايا وتفاديا للاعتراضات الفنية القانونية . ومع ذلك فمن الناحية الواقعية لم يتضمن تشكيل هذه المحكمة الا قاض عسكرى واحد هو الجنرال نيكيتشينكو (السوفييتى)، أما الباقون فكانوا قضاة مدنيين وهم اللورد لورنس (البريطانى) وفرانسيس بيدل (الأمريكى) والبروفسير دونديبه دى فابر (الفرنسى) .

كذلك ثار النقاش حول مكان انعقاد المحكمة ، وأخيرا استقر الرأى على أن يكون مقرها الدائم فى برلين . وعلى أن تجرى أولى المحاكمات فى نورمبرج .

٣ — ما هو القانون واجب التطبيق ؟

وكانت هذه أكبر الصعوبات التى واجهت فكرة المحكمة الدولية . فهل

تعتبر أعمال العدوان من جرائم الحرب أو الجرائم المخلة بأحكام القانون الدولى ؟ وهل تطبق أحكام القانون الدولى أم القانون الذى يضعه الحلفاء للمحكمة . وكان الاكتفاء بالاحالة الى أحكام القانون الدولى بصفة عامة من شأنه ان يفتح الباب لمناقشة ما يعتبر متفقا مع أحكام القانون الدولى وما يعتبر مخالفا لها ، خصوصا وأنه لم يكن هناك اتفاق حول تعريف الحرب العدوانية .

وقد انتهى الرأى الى وجوب تحديد الأفعال التى تعتبر جرائم تدخل فى اختصاص المحكمة مع تقرير المسئولية الفردية عنها . ومع ذلك فقد اضطرت المحكمة بعد ذلك فى كثير من الأحيان الى أن ترجع الى أحكام القانون الدولى لتحديد نطاق تعريف الجرائم .

٤ ـ ما هى الجرائم التى تنظرها المحكمة ؟

ولم تكن هناك صعوبة فى تحديد جرائم الحرب بالمعنى الضيق ، أى الجرائم التى ترتكب انتهاكا لقوانين وعادات الحرب . ولكن الصعوبة ثارت بالنسبة للجرائم التى وصفت فى ميثاق المحكمة بعد ذلك بأنها الجرائم ضد الانسانية ، مثل جرائم الابادة والاضطهادات التى وقعت بسبب الجنس أو الدين أو المبادىء السياسية . فبعض هذه الجرائم قد ارتكبت قبل الحرب ومنذ أن تولى النازى الحكم عام ١٩٣٣ ، وبعضها ارتكب على اقليم المانيا طبقا للقانون المحلى أو ضد الرعايا الألمان ، وهو أمر لا يعنى القانون الدولى التقليدى . وانتهى الرأى الى اختصاص المحكمة بها .

كذلك ثارت صعوبة بالنسبة لتحديد الجرائم ضد السلام ، وهو التعبير الذى اقترحه البروفسير Trainin السوفييتى ، بدلا من تعبير جريمة الحرب الذى كان واردا فى المشروع الأمريكى . وكانت الصعوبة تتعلق بوضع تعريف للحرب العدوانية وما قد يثيره ذلك من مناقشات ، كما كانت تتعلق بتحديد المسئولية الفردية عن ذلك ، ولم تكن مقررة فى القانون التقليدى ، وما اذا كان التآمر لارتكاب جريمة ضد السلام ، يعد جريمة أيضا . وقد انتهى الرأى الى تضمين ميثاق المحكمة النص على الحرب العدوانية دون تعريفها والحرب التى ترتكب خرقا للقانون الدولى وللاتفاقات الدولية

والاشتراك فى خطة مدبرة أو تآمر لارتكاب هذه الأفعال (٣١) .

المبادىء الأساسية التى قررتها محكمة نورمبرج :

يمكن أن نستخلص من الأحكام التى أصدرتها المحكمة العسكرية الدولية فى نورمبرج تطبيقا للنصوص التى اوردها ميثاق هذه المحكمة ، المبـــادىء الآتيـــة :

١ — كل شخص يرتكب أو يشترك فى ارتكاب فعل يعد جريمـــة طبقا للقانون الدولى ، يكون مسئولا ومستحقا للعقاب .

وأهمية هذا المبدأ أنه قرر أن القانون الدولى يفرض على الأفراد مباشرة واجبات ، بغير تدخل القانون الوطنى . ووفق ما قالته المحكمة فان « من المبادىء المقررة أن القانون الدولى يفرض واجبات ومسئوليات على الأفراد كما يفرضها على الدولة » (٣٢) و « أن الجرائم التى ترتكب انتهاكا للقانون الدولى ، انما يرتكبها أفراد لا هيئات معنوية ، وبغير معاقبة هؤلاء الأفراد الذين يرتكبون هذه الجرائم ، لا يمكن انفاذ حكم القانون الدولى » (٣٣) .

ويتفق هذا الرأى مع ما نص عليه مشروع تقنين المبادىء الأساسية للقانون الدولى الجديد الذى وضعه العلامة ألفاريز القاضى السابق بمحكمة العدل الدولية ، حيث نص فى مادته السادسة على اعتبار الفرد من بين أشخاص القانون الدولى (٣٤) .

---

(٣١) انظر فى تفصيلات المناقشات التى دارت بشأن تقرير محاكمة دولية لمجرمى الحرب : ليو جروس المقال السابق ص ٣٦١ — ٣٧٤ — وانظر أيضا : محمد عبد المنعم رياض ، المقال السابق ص ١٢٤ — ١٢٨ — عبد الحميد خميس ، المرجع السابق ، ص ٥٠ وما بعدها .

(٣٢) Nazi Conspiracy and Agression, Opinion and Judgment, p.52.

(٣٣) Ibid. p. 53.

وعلى حد تعبير الشاعر ادوارد ثيرلو « هل يمكن أن نتوقع لهيئة ضمير ، بينما أنه ليس لها روح يمكن أن نلعنها ولا جسد يمكن أن نرفسه » .

(Cited by Pieter Drost in the Crime of State, 1959, Book 1, p. 291).

(٣٤) AljandroAlvarez,Le droit international nouveau,Paris,1959,p.606.

٢ ـ كون أن القانون الوطني لا يعاقب على فعل ما مما يعد جريمة دولية ، لا يعفي مرتكب هذه الجريمة من المسئولية طبقا للقانون الدولي .

وهذا المبدأ متفرع عن مبدأ آخر هو سمو قواعد القانون الدولي على قواعد القانون الداخلي. أي أن القانون الدولي يلزم الأفراد حتى لو كان قانونهم الوطني لا يوجههم الى مراعاة قواعد القانون الدولي (٣٥) .

٣ ـ كون أن الشخص الذى ارتكب الجريمة قد تصرف بوصفه رئيسا للدولة أو مسئولا فيها لا يعفيه من المسئولية طبقا للقانون الدولي .

ويعني هذا أن المبدأ المقرر في القانون الدولي الذى يضفي حصانة على ممثلي الدول في بعض الظروف لا يمكن أن يمتد الى الأفعال التي تعتبر جريمة وفقاً للقانون الدولي . ولا يمكن لمرتكبي هذه الأفعال أن يتستروا وراء مركزهم الرسمي . وقد قالت المحكمة الدولية في ذلك أن من يخرق قوانين الحرب لا يمكن ان يطلب الحصانة استنادا الى أنه تصرف وفقاً لسلطة الدولة ، لأن الدولة وهي تسمح بهذه الأفعال كانت متعدية اختصاصها الذى رسمه القانون الدولي (٣٦) .

٤ ـ كون أن الشخص قد تصرف بناء على أمر من حكومته أو من رئيسه لا يعفيه من المسئولية طبقاً للقانون الدولي، وان كان يمكن أن يكون سببا لتخفيف العقوبة اذا اقتضت العدالة ذلك .

ويعني ذلك حسبما قررت المحكمة الدولية أن من يتلقى أمرا بأن يقتل أو يعذب بالمخالفة لأحكام القانون الدولي ، لا يعفى من المسئولية استنادا الى أنه

---

(٣٥) من التقرير المقدم إلى اللجنة القانونية بالأمم المتحدة من مقررها البروفسير :
Spiropoulos (Rev. Hellénique de Droit Inter, Avril–Juin 1951, p. 154).
ويرى البروفسير الفاريز وجوب تقرير سمو قواعد القانون الدولى على القانون الداخلى ويتضمن مشروعه المشار اليه فيما سبق ، نصا على ذلك (المرجع السابق ، ص ٦١٠ (وهو يضيف أن العلامة السوفييتى فيشنسكى كان لا يحبذ هذا الرأى لأن السياسة الخارجية لأى دولة هى امتداد لسياستها الداخلية (المرجع السابق ، ص ٤٣٥ – ٤٣٦) .

(٣٦) Nazi Conspiracy and agression, Opinion and Judgment p. 53.

كان ينفذ أوامر رؤسائه (٣٧) . فهناك مبادىء أولية للقانون الدولى تنبثق مباشرة من الضمير القانونى للشعوب ويجب مراعاتها (٣٨) .

٥ — كل متهم بجريمة طبقا للقانون الدولى له الحق فى محاكمة عادلة .

٦ — أن المبدأ المعروف الذى يقضى بأنه لا جريمة ولا عقوبة الا بنص Nullum Crimen Sine Lege, nulla Poena Sine Lege لا يطبق فى جرائم القانون الدولى (٣٩) .

وحسبما قالت المحكمة الدولية، فان الزعم بأنه من الظلم أن يعاقب شخص لجريمة دون أن ينذر بذلك من قبل ، مردود عليه بأنه من الظلم أيضا أن يفلت مثل هذا الشخص من العقاب وهو يعلم أنه كان يرتكب فعلا خاطئا ويخالف أحكام القانون الدولى ، حينما رسم خطط الغزو والعدوان (٤٠) .

ومن المعروف أن مبدأ لا جريمة ولا عقوبة الا بنص ، لم يستقر فى القوانين الداخلية الا بعد أجيال طويلة وأن المحكمة كانت دائما أسبق ظهورا من القانون . والأمر لا يختلف فى القانون الدولى ، وان كان من الخير للسلام العالمى أن يسارع المجتمع الدولى الى تقنين جرائم القانون الدولى (٤١) .

جهود الأمم المتحدة لتقنين جرائم الحـرب :

تابعت الجمعية العامة للأمم المتحدة منذ اولى دوراتها ، موضوع مجرمى الحرب العالمية الثانية ، فأصدرت قرارا فى ١٣ فبراير ١٩٤٦ أوصت فيه الدول باتخاذ الاجراءات اللازمة للقبض على المتهمين بارتكاب هذه الجرائم

(٣٧) Ibid., p. 53.

(٣٨) Alvarez, op. cit., p. 431.

أما فى القانون الوطنى فان أوامر الرئيس أو القانون قد تصلح دفاعا .

(Pieter Drost. op. cit. p. 289).

(٣٩) Ibid., p. 565.

(٤٠) Nazi Conspiracy and Agression, op. cit., p. 49.

(٤١) Pieter Drost, op. cit. p. 281—282.

وتسليمهم الى الدول التي ارتكبوا جرائمهم على أقاليمها (٤٢) . وفي دورتها الثانية أصدرت قرارا آخر في ٣١ أكتوبر ١٩٤٧ في نفس المعنى (٤٣) .

ولكن أول قرار أصدرته الجمعية العامة وفتح الطريق أمام امكان انشاء قضاء جنائي دولي ، كان قرارها في ١١ ديسمبر ١٩٤٦ الذي أكدت فيه مبادىء القانون الدولي التي أقرها ميثاق محكمة نورمبرج والحكم الصادر منها ، وطلبت من لجنة تقنين القانون الدولي التي أنشأها قرار الجمعية العامة في نفس التاريخ ، وضع مشروع قانون عقوبات دولي ، وفق مبادىء نورمبرج (٤٤) . ثم طلبت الجمعية العامة بقرار أصدرته في ٢١ نوفمبر ١٩٤٧ من لجنة القانون الدولي تقنين مبادىء نورمبرج وأن تعد مشروع قانون للجرائم ضد سلام وأمن البشرية (٤٥) . وقد أقرت لجنة القانون الدولي عام ١٩٥٠ تقريرا عن تقنين لمبادىء نورمبرج بناء على اقتراح مقررها سبيروبولوس (٤٦) . وعرض هذا التقرير على الجمعية العامة التي أصدرت قرارا في ١٢ ديسمبر ١٩٥٠ بدعوة حكومات الدول الأعضاء لابداء ملاحظاتها عليه على أن تعد لجنة القانون الدولي مشروعا للجرائم ضد سلام وأمن البشر في ضوء هذه الملاحظات (٤٧) . وقد انتهت اللجنة الى مشروع بذلك في عام ١٩٥١ ، ثم أدخلت عليه بعض التعديلات عام ١٩٥٤ في ضوء الملاحظات التي أبدتها الدول عليه بعد ذلك .

ولكن الجمعية العامة في دورتها التاسعة أصدرت قرارا في ٤ ديسمبر ١٩٥٤ بارجاء النظر في مشروع الجرائم ضد سلام وأمن البشرية حتى تنتهي اللجنة الخاصة المكلفة بوضع تعريف للعدوان من عملها (٤٨) . وقد عادت

---

(٤٢) القرار رقم 3 (I)

(٤٣) القرار رقم 170 (II)

(٤٤) القرار رقم 95 (I)

(٤٥) القرار رقم 177 (II)

(٤٦) وقد سبق أن أشرنا الى هذه المبادىء ، ويلاحظ أن الخمسة الأولى منها هي التي تضمنها تقرير سبيروبولس .
Rev. Hellénique de Droit Inter., loc. cit. p. 147 et suiv.

(٤٧) القرار رقم 488 (V)

(٤٨) القرار رقم 895 (IX)

بعد ذلك فأصدرت قرارا آخر فى نفس المعنى فى ١١ ديسمبر ١٩٥٧ (٤٩) . ولم تنته اللجنة المختصة بعد من وضع تعريف للعدوان (٥٠) .

على أننا نرى من الفائدة أن نورد فيما يلى نصوص مشروع الجرائم ضد سلام وأمن البشرية وفق التعديلات التى أدخلت عليه عام ١٩٥٤ :

مـادة أولى :

تعد الجرائم ضد سلام وأمن البشرية التى يبينها هذا القانون من جرائم القانون الدولى التى سيعاقب المسئولون عنها من الأفراد .

مـادة ثانية :

تعد الأفعال الآتية جرائم ضد سلام وأمن البشرية :

١ – أى عمل عدوانى ، بما فى ذلك استخدام سلطات الدولة للقوات المسلحة ضد دولة أخرى لأى غرض آخر غير الدفاع عن النفس الفردى أو الجماعى ، أو تنفيذا لقرار أو توصية من جهة مختصة فى الأمم المتحدة .

٢ – أى تهديد من سلطات دولة بالالتجاء الى عمل عدوانى ضد دولة أخرى .

٣ – اعداد سلطة الدولة لاستخدام القوات المسلحة ضد دولة أخرى لأى غرض آخر غير الدفاع عن النفس الفردى أو الجماعى أو تنفيذا لقرار أو توصية من جهة مختصة فى الأمم المتحدة .

٤ – تنظيم سلطات دولة أو تشجيعها تنظيم عصابات مسلحة داخل اقليمها أو أى اقليم آخر ، بهدف غزو اقليم دولة أخرى أو السماح بتنظيم هذه العصابات على اقليمها أو السماح لهذه العصابات باستخدام

---

(٤٩) القرار رقم 1180 (XII)

(٥٠) انظر مقال الدكتور سمعان بطرس فرج الله فى تعريف العدوان ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، المجلد ٢٤ ، ١٩٦٨ ص ١٨٧ وما بعدها .

اقليمها كقاعدة لعملياتها أو نقطة بدء لغزو اقليم دولة أخرى وكذلك الاشتراك المباشر أو مساندة مثل هذا الغزو.

٥ — قيام سلطات الدولة بنشاط يقصد به اثارة المنازعات الأهلية فى دولة أخرى ، أو تشجيعها ذلك أو سماحها به .

٦ — قيام سلطات الدولة بأعمال ارهابية فى دولة أخرى ، أو سماحها بنشاط منظم معد للقيام بأعمال ارهابية فى دولة أخرى .

٧ — الأفعال التى ترتكبها سلطات دولة انتهاكا لالتزاماتها وفق معاهدة تهدف الى ضمان السلام والأمن الدولى عن طريق وضع قيود أو تحديد للتسلح أو التدريب العسكرى أو التحصينات أو أى قيود أخرى من نفس النوع .

٨ — الأفعال التى ترتكبها سلطات دولة بالمخالفة للقانون الدولى لضم اقليم مملوك لدولة أخرى ، أو يخضع لنظام دولى .

٩ — تدخل سلطات الدولة فى الشئون الداخلية أو الخارجية لدولة أخرى عن طريق اجراءات الضغط ذات الطابع الاقتصادى أو السياسى ، بقصد اخضاع ارادتها والتوصل بذلك الى الحصول على منافع من أى نوع .

١٠ — الأفعال التى ترتكبها سلطات الدولة أو افراد تابعين لها بقصد القضاء كليا أو جزئيا على جماعة وطنية أو طائفية أو عنصرية أو دينية ، ومثل هذه الأفعال :

(أ) قتل أعضاء الجماعة .

(ب) احداث أضرار جسيمة بسلامة الجسم أو العقل لأعضاء هذه الجماعة .

(ج) اخضاع الجماعة عمدا لظروف معيشية من شأنها القضاء عليها ماديا كليا أو جزئيا .

(د) فرض وسائل يقصد بها منع النسل داخل هذه الجماعة .

(هـ) نقل الصغار قسرا من جماعة الى أخرى .

١١ — الأفعال غير الانسانية التى ترتكبها سلطات الدولة أو التى يرتكبها الأفراد بتحريض أو تسامح منها ضد المدنيين . مثل القتل والابادة والاسترقاق والابعاد والاضطهاد لأسباب اجتماعية أو سياسية أو عنصرية أو دينية أو ثقافية .

١٢ — الأفعال المخالفة لقوانين وعادات الحرب .

١٣ — الأفعال التى تتضمن :

(أ) التآمر لارتكاب جريمة مبينة بالفقرات السابقة من هذه المادة .

(ب) التحريض المباشر على ارتكاب أية جريمة من الجرائم بالفقرات السابقة من هذه المادة أو

(ج) محاولة ارتكاب جريمة من الجرائم المبينة بالفقرات السابقة من هذه المادة أو

(د) الاشتراك فى ارتكاب جريمة من الجرائم المبينة بالفقرات السابقة من هذه المادة .

اتفاقية جريمة ابادة الجنس :

على أنه اذا كانت الأمم المتحدة لم تنته حتى اليوم الى تقنين كامل لجرائم القانون الدولى . الا أنها قد نجحت فى تقنين جريمة ابادة الجنس Genocide . ففى ٩ ديسمبر ١٩٤٨ وافقت الجمعية العامة على اتفاقية بشأن منع وعقاب جريمة ابادة الجنس . وقد أصبحت هذه الاتفاقية نافذة المفعول فى ٢١ يناير ١٩٥١ . بايداع تصديقات عشرين دولة عليها . ويلاحظ أن كلا من الجمهورية العربية المتحدة واسرائيل قد انضمتا الى هذه الاتفاقية . وهو ما سنستخلص أهميته فيما بعد حينما نناقش الطريق الى محاكمة مجرمى الحرب الاسرائيليين .

ويهمنا بوجه خاص أن نشير بصدد هذه الاتفاقية الى الملاحظات الآتية :

الأولى : أن هذه الاتفاقية قد عرفت جريمة ابادة الجنس وحددت الأفعال التى تعتبر مكونة لهذه الجريمة على نحو لا يخرج عما انتهت اليه لجنة القانون الدولى فى مشروعها عن الجرائم ضد سلام وأمن البشرية .

والثانيـــة : أن هذه الاتفاقية قد تضمنت لأول مرة فى تاريخ القانون الدولى امكان معاقبة مرتكبى هذه الجريمة أمام محكمة جنائية دولية ، وان كانت هذه المحكمة لم تنشأ بعد .

فقد نصت المادة السادسة على أن يحال الأشخاص المتهمون بارتكاب جريمة ابادة الجنس أو أى فعل من الأفعال المنصوص عليها فى المادة الثالثة الى المحاكم المختصة فى الدولة التى ارتكب الفعل فى اقليمها أو الى محكمة جنائية دولية تكون مختصة بذلك وذلك بالنسبة للأطراف المتعاقدة التى تقبل مثـــــل هذا الاختصاص .

والثالثة : أن هذه الاتفاقية قد نصت فى مادتها السابعة على عدم اعتبار هذه الجريمة من الجرائم السياســـــية التى لا يجوز تسليم مرتكبيها (٥١) .

الجزاءات الجنائية

فى اتفاقيات جنيف لعـــام ١٩٤٩ :

كذلك كان من بين نواحى التقدم الذى أحرزته الأمم المتحدة فى تقنين جرائم القانون الدولى ، ما انتهت اليه فى اتفاقيات جنيف الأربع المعروفة لعام ١٩٤٩ التى أقرها مؤتمر جنيف فى ١٢ أغسطس ١٩٤٩ (اتفاقية تحسين حالة الجرحى والمرضى فى الحرب البرية واتفاقية تحسين حالة الجرحى والمرضى ومنكوبى الغرق فى الحرب الجوية واتفاقية معاملة أسرى الحرب واتفاقية حماية المدنيين فى زمن الحرب) من تقرير جزاء جنائى على مخالفة أحكامها.

---

(٥١) انظر شرحا لأحكام هذه الاتفاقية فى :

Pieter Drost, The Crime of State, Book 2, Leyden, 1959.

فقد نصت هذه الاتفاقيات على تعهد الدول المتعاقدة بوضع تشريع يفرض عقوبات فعالة على الأشخاص الذين يرتكبون احدى المخالفات الخطيرة المبينة فى هذه الاتفاقية أو يأمرون بها ، كما ألزمتها بالبحث عن المتهمين بارتكاب هذه الجرائم ومحاكمتهم أمام محاكمها أو تسليمهم الى دولة أخرى لمحاكمتهم أمام محاكمها . أما المخالفات الخطيرة لهذه الاتفاقية التى التزمت الدول بعقاب مرتكبيها ، فهى القتل العمد والتعذيب والمعاملة المنافية للانسانية بما فى ذلك التجارب الخاصة بعلم الحياة والأعمال التى تسبب عمدا آلاما شديدة او اصابة خطيرة للجسم أوالصحة ، والاتلاف الشامل للمهمات الخاصة الذى لا تبرره ضرورة حربية والذى يجرى بطريقه غير مشروعة وتعسفية .

حقيقة ان هذه الاتفاقيات ليست المصدر المباشر للجزاءات التى قررتها بل ان مصدرها فى هذه الحالة هو القوانين الداخلية للدول ، وحقيقة انهذه الاتفاقيات لم تنشىء محكمة دولية لنظر هذه الجرائم على النحو الذى قررته اتفاقية جريمة ابادة الجنس ، الا أنها تمثل تقدما ملموسا نحو تقنين هـــذه الجرائم .

ومن المعروف أن كلا من الجمهورية العربية المتحدة واسرائيل من الدول التى انضمت الى اتفاقيات جينيف (٥٢) . وهو ما نكتفى بالتنبيه إليه الآن ، حتى نعود الى معالجة أثر ذلك بالنسبة لمسئولية مجرمى الحرب الاسرائيليين .

جهود الأمم المتحدة

فى انشاء محكمة جنائية دولية :

طرح موضوع القضاء الجنائى الدولى على الأمم المتحدة بمناسبة تقنين مبادىء نورمبرج وبمناسبة اعداد اتفاقية منع وعقاب جريمة ابادة الجنس .

وقد قررت الجمعية العامة فى ٩ ديسمبر ١٩٤٨ انه نظرا لتطور المجتمع

---

(٥٢) انظر نصوص هذه الاتفاقيات فى مجموعة الاتفاقيات التىأصدرتها جمعية الهلال الأحمر ، الكاتب المصرى ، القاهرة ، ١٩٦٧ .

الدولى ، فانالحاجة أصبحت متزايدة نحو اقامة جهاز قضائى دولى للنظر فى جرائم القانون الدولى . ودعت لجنة القانون الدولى الى دراسة ما اذا كان من المرغوب فيه ومن الممكن اقامة مثل هذا الجهاز القضائى لمحاكمة المتهمين بارتكاب جريمة ابادة الجنس أو أية جريمة أخرى مما تخول الإتفاقيات الدولية اختصاص الحكم فيها للمحكمة الدولية ، على أن تراعى فى أداء مهمتها مدى امكان انشاء دائرة جنائية فى محكمة العدل الدولية (٥٣) .

وقد قامت لجنة القانون الدولى بدراسة الموضوع خلال عام ١٩٥٠ وانتهت الى أن انشاء جهاز قضائى دولى أمر مرغوب فيه وهو ممكن ، ولكنها لم تحبذ انشاء دائرة جنائية فى محكمة العدل الدولية (٥٤) .

وفى ١٢ ديسمبر ١٩٥٠ قررت الجمعية العامة تشكيل لجنة خاصة من ممثلى سبعة عشر دولة من الأعضاء لاعداد مشروع أو أكثر لاتفاقية خاصة بانشاء هذه المحكمة ونظامها على أن تطرح على الدول الأعضاء لإبداء ملاحظاتهم عليها (٥٥) . وقد عقدت هذه اللجنة عدة اجتماعات فى جنيف خلال شهر أغسطس ١٩٥١ ووضعت تقريرا عاما فى هذا الشأن أرفقت به مشروعا لنظام المحكمة . وأعادت الجمعية العامة تشكيل هذه اللجنة فى ٥ ديسمبر ١٩٥٢ لمتابعة دراسة الموضوع (٥٦) حيث انتهت الى مراجعة المشروع السابق (٥٧) . ولكن الجمعية العامة فى ١٤ ديسمبر ١٩٥٤ قررت ارجاء نظر هذا الموضوع حتى تنتهى الأمم المتحدة من وضع تعريف للعدوان ، ومن اعداد مشروع تقنين الجرائم ضد سلام وأمن البشرية (٥٨) .

وقد يكون من المفيد أن نعرض أهم الأحكام التى تضمنها مشروع نظام هذه المحكمة المقترحة . كما انتهت اليه لجنة السبعة عشر عضوا . وهذا

---

(٥٣) قرار رقم 260 B (III)

(٥٤) Yearbook of the Inter. Law Commission, 1950, Vol. II, p. 378.

(٥٥) قرار رقم 489 (V)

(٥٦) قرار رقم 687 (VII)

(٥٧) انظر تقرير هذه اللجنة المنشور عام ١٩٥٤ فى الملحق رقم ١٢ ، الجمعية العامة ، الدورة التاسعة ، وثيقة رقم A/2645

(٥٨) قرار رقم 898 (IX)

المشروع يتكون من ٥٤ مادة موزعة على أبواب سبعة : فى المبادىء العامة وفى تنظيم المحكمة وفى اختصاصها وفى غرفة التحقيق والمدعى العام وفى الإجراءات وفى العفو والافراج الشرطى وأخيرا فى الأحكام الختامية (٥٩) .

ويبدأ نظام المحكمة بتحديد الغرض منها بأنه محاكمة الأشخاص الطبيعيين المتهمين بارتكاب جرائم مقررة فى القانون الدولى ، وأنها تطبق القانون الدولى وقانون العقوبات الدولى والقوانين الوطنية وفق الحالة المعروضة . وهى محكمة دائمة تدعى للانعقاد وفق ما يعرض عليها من قضايا . وتشكل من خمسة عشر قاضيا ينتخبون لمدة تسع سنوات بصرف النظر عن جنسياتهم ، على ألا تضم المحكمة أكثر من عضو من دولة واحدة ، ويراعى بقدر الامكان أن تمثل فى تشكيلها النظم القانونية المختلفة فى العالم . وتعقد المحكمة بحضور سبعة من أعضائها .

ويخضع لاختصاص هذه المحكمة الأشخاص الطبيعيون ، سواء أكانوا من الحكام المسئولين دستوريا أو الموظفين أو الأفراد العاديين . ولكن اختصاص هذه المحكمة لا يفترض . بل يجب أن يكون مصدره اتفاقيـــة Convention أو مجرد اتفاق Compromis أو اعلان انفرادى . ولا يخل قبول دولة لهذا الاختصاص بما تنص عليه قوانينها من تحديد للاختصاص الوطنى فى المسائل الجنائية ، كما لا يخل بحق دولتين أو أكثر فى انشاء محاكم خاصة مشتركة بينها لنظر الجرائم التى تختص بها محاكم هذه الدول وفق المبادىء العامة للقانون الدولى . ولا يجوز احالة المتهم الى هذه المحكمة ما لم يكن الاختصاص مقررا بواسطة الدولة التى يتبعها والدولة التى ارتكب جريمته على اقليمها . ويجوز للدولة أن تعلن سحب الإختصاص الذى سبق أن منحته للمحكمة ، ويكون لذلك الاعلان أثره بعد سنة من اخطار السكرتير العام للأمم المتحدة به .

وتنعقد المحكمة بغير محلفين ما لم يتقرر غير ذلك فى الأداة التى منحتها الاختصاص . وتصدر أحكامها بالأغلبية . وتوقع العقوبات التى تحـددها

---

(٥٩) انظر النص الكامل لهذا المشروع مرفقا بتقرير اللجنة ، وثيقة الأمم المتحدة السابق الاشارة اليها رقم A/2654 (ص ٢٤ – ٢٧) .

مع مراعاة القيود التي قدتتضمنها الأداة التي منحتها الاختصاص على المتهمين. وحكمها نهائي لا يقبل الاستئناف ولكن يجوز للمتهم أن يطلب من المحكمة اعادة النظر في الحكم في حالات معينة . ومن يقضي ببراءته أو ادانته لا تجوز اعادة محاكمته أمام محكمة دولة قبلت اختصاص هذه المحكمة .

وقد تضمن نظام المحكمة نصوصا أخرى خاصة بحقوق الدفاع واجراءات التحقيق والاتهام واجراءات المحاكمة والاثبات وسلطات المحكمة في القبض على المتهم أو الافراج عنه ، ونص على أن تنفذ أحكامها وفق الاتفاقات المتعلقة بذلك .

والواقع أن الصورة التي انتهى اليها مشروع نظام هذه المحكمة ، تمثل الحد الأدنى اللازم لانشاء قضاء جنائي دولي . وقد روعي في هذا المشروع محاولة تفادي الإعتراضات التي وجهت الى فكرة انشاء محكمة جنائية دولية دائمة . وأهمها أن القانون الدولي أساسه العلاقات بين الدول ، وأن نظام هذه المحكمة لا يمكن أن ينشأ بغير موافقة الدول ، أو بغير تعديل ميثـــاق الأمم المتحدة ، وانشاء مثل هذا القضاء الدولي الجنائي هو خروج على قاعدة الاختصاص الاقليمي للمحاكم الجنائية الوطنية ، الذي يعد تطبيقاً للسيادة الوطنية للدولة . ومن غير المتصور في الظروف الحالية للمجتمع الدولي أن تقبل دولة التنازل عن جزء من سيادتها . ولا يمكن لهذه المحكمة أن تكون ذات فائدة للمجتمع الدولي . الا اذا زودت بالسلطات اللازمة لضمان تنفيذ أحكامها . وأنه اذا كانت الأمم المتحدة عاجزة حتى اليوم عن ايجاد قوة بوليسية دولية تستطيع انفاذ قراراتها ، فان مثل هذا المصير سينتظر أحكام المحكمة الدولية . فضلا عن أن الجرائم التي تنظرها هذه المحكمة لا يرتكب معظمها الا في حالة نشوب حرب ، لا في أحوال السلام العادية . وفي حالة الحرب لا يتصور أن تقبل دولة اختصاص محكمة دولية بمحاكمة رعاياها أو المسئولين فيها ، خصوصا وأن معظم هذه الجرائم ترتكب لحساب الدولة وتنفيذا لسياستها . أما اذا انتهت الحرب بهزيمة الدولة التي نسب الى رعاياها ارتكاب هذه الجرائم ، فان محاكمتهم يمكن أن تتم أمام محكمة دولية تنشأ لهذا الغرض أو أمام المحاكم الوطنية طبقاً لقاعدة الاختصاص الاقليمي (٦٠)

---

(٦٠) تراجع خلاصة الآراء المختلفة حول انشاء قضاء جنائي دولي في تقرير لجنة السبعة عشر —

وعلى أى حال ، فان ما قد يبدو من قصور فى نظام المحكمة المقترحة لا يدعو الى رفض المحاولة . ذلك ان القضاء الداخلى ذاته لم يبدُ كاملا بل انه لم يصل الى تنظيمه الحالى ، الا بعد مراحل مختلفة من التطور .

وأيا كان الرأى فى نظام المحكمة الجنائية الدولية ، فطالما أن هذه المحكمة لم تنشأ بعد ، فاننا يجب أن نبحث عن الطريق لمحاكمة مجرمى الحرب الاسرائيليين فى ضوء قواعد القانون الدولى القائمة . وهو ما سنعرض له فيما يلى :

محكمة دولية ام اقليمية

لمحاكمة مجرمى الحرب الاسرائيليين ؟

تبينا أنه لم تنشأ حتى اليوم محكمة جنائية دولية ذات صفة دائمة . ولكن هل يمكن ان نتصور أن تنشأ محكمة خاصة ذات صفة دولية بمناسبة جرائم الحرب التى ارتكبها اسرائيليون ؟ لا أعتقد فى ظروف المجتمع الدولى الراهن ، ان هذا بالأمر المتوقع . ولا يمكن القياس على محكمة نورمبرج فى هذا الصدد ، لأن هذه المحكمة قد نشأت فى ظروف حرب عالمية انتهت بانتصار الحلفاء وهم يمثلون أعظم القوى فى العالم . ولا يمكن أن نتصور مثلا أن تساند الولايات المتحدة فكرة انشاء هذه المحكمة الدولية لمحاكمة مجرمى الحرب الاسرائيليين ، وهى التى تنسب اليها جرائم الحرب الفيتنامية . ومن ثم فان علينا أن نستبعد من نطاق الحلول المقترحة ، انشاء محكمة دولية خاصة . وبقى علينا ان نبحث ما اذا كان من الممكن أن تخضع هذه الجرائم للاختصاص الإقليمى للدول العربية التى ارتكبت على أقاليمها او اضرارا بها .

وقبل أن نعرض قواعد الاختصاص الاقليمى ، ونبين عدم تعارضها

السابق الاشارة اليه ، (المرجع السابق ص ٤) وفى الكتاب السنوى للأمم المتحدة عام ١٩٥٤ ص ٤٣١ — ٤٣٢ .

ويلاحظ أن دول الاتحاد السوفييتى وتشيكوسلوفاكيا وبولندة كانت تحبذ الاختصاص الاقليمى ، وأن المملكة المتحدة وفنزويلا كانتا تفضلان اختصاص المحاكم الوطنية أو انشاء محاكم خاصة Ad hoc مثل محكمة نورمبرج ، بينما أيدت فرنسا وهولندا وكندا مشروع المحكمة الدولية بحجة أن المحاكم الوطنية لا يتصور أن تحاكم رعاياها عن جرائم ارتكبت تنفيذا لسياسة الدولة ، الا فى حالة ما اذا تغير جهاز الحكم نتيجة ثورة وطنية ، أما المحاكم الدولية الخاصة فانها توجه اليها الانتقادات التى وجهت الى محكمة نورمبرج من انها محكمة المنتصرين .

مع أحكام القانون الدولى ، فاننا يجب أن نبدأ بتحديد الجرائم المسندة إلى اسرائيليين .

تحديد جرائم العدوان الاسرائيلى :

ولهذا الموضوع أهميته البالغة . حقيقة أن الحرب لا زالت قائمة ، وأن مثل هذه المحاكمات لا تجرى عادة إلا بعد انتهاء الحرب . ولكن علينا منذ الآن أن نبدأ بحصر هذه الجرائم وتقدير الخسائر الناجمة عن ارتكابها ، ومحاولة التوصل الى معرفة مرتكبيها والتحقيق فى ظروف ارتكابها . فضلا عن ذلك فان هذه البيانات ضرورية لتحديد مسئولية اسرائيل عن تعويض الأضرار الناجمة عن الجرائم التى ارتكبت تنفيذا لسياستها أو بواسطة رعاياها (٦١) . كما أن نشر وقائع هذه الجرائم على الرأى العام العالمى يفيد فى الكشف عن حقيقة اسرائيل كمؤسسة عدوانية .

وبعض هذه الجرائم تقع مسئوليته على الساسة والقادة الذين خططوا لها وأمروا بتنفيذها . وبعضه يتعين البحث عن الجناة الذين قاموا بارتكابها ، سواء أكانوا من المنتمين الى قواتها المسلحة أو الى منظماتها الاجرامية أو كانوا مجرد أفراد عاديين .

كما أن بعض وقائع هذه الجرائم ثابت فى قرارات الأمم المتحدة ذاتها وفى تقارير اللجان التى شكلتها وتقارير سكرتيرها العام وتقارير مبعوثيها ، ولكن منها ما يحتاج الى تقص وتجميع للدليل . ويغلب فى الوقائع التى يكون مصدر ثبوتها قرارات الأمم المتحدة وأعمالها ، أن تكون مسئولية الساسة والقادة الاسرائيليين .

وعلى سبيل المثال فان العدوان الاسرائيلى ثابت من قرار مجلس الأمن الصادر فى ٢٧ نوفمبر ١٩٦٧ والذى قرر انسحاب القوات الاسرائيلية من

---

(٦١) انظر فى تعويضات الحرب : Oppenheim, op.cit.,Vol.2,p.592. ويلاحظ أن قرار مجلس الأمن الصادر فى ٣١ ديسمبر ١٩٦٨ بشأن ادانة اسرائيل لعدوانها على مطار بيروت الدولى ، قد أقر للبنان بالحق فى تعويض مناسب عن الخسائر التى تعرض لها . انظر أيضا فى تعويضات الحرب ، محسن صالح حسن ، التعويضات الألمانية على الصعيد الدولى .

الأراضى التى احتلتها ، كما هو ثابت من قرارها الصادر فى ٢٤ مارس ١٩٦٨ بادانة اسرائيل عن عدوانها على مدينة الكرامة الأردنية وقرارها فى ١٦ أغسطس ١٩٦٨ بشأن عدوانها على منطقة السلط الأردنية وقرارها الصادر فى ٢١ مايو ١٩٦٨ بشأن قيام اسرائيل باجراءات وخطوات تشريعية وادارية بما فى ذلك نزع ملكية الأراضى والأملاك والتى ترمى الى تغيير الوضع القانونى فى القدس ، ومن قبله قرارى الجمعية العامة فى ٤ يوليو ١٩٦٧ و ١٤ يوليو ١٩٦٧ بشأن القدس ، ومثل قرار مجلس الأمن الصادر فى ٢٧ سبتمبر ١٩٦٨ بشأن التحقيق فى المعاملة السيئة التى يلقاها العرب فى الأرض المحتلة وقرارها الصادر فى ٣١ ديسمبر ١٩٦٨ بشـأن عدوان اسرائيل على مطار بيروت الدولى (٦٢) .

ومثال ذلك أيضا قرارات لجنة حقوق الانسان التى أثبتت قيام اسرائيل بتدمير مساكن المدنيين العرب فى المناطق التى تحتلها السلطات الاسرائيلية ، وقرارات المؤتمر العالمى لحقوق الانسان التى سجلت تجاهل اسرائيل للحريات الأساسية وحقوق الانسان فى الأراضى المحتلة ، والتى دعتها الى الامتناع عن أعمال هدم منازل المدنيين العرب الذين يسكنون المناطق الخاضعة للاحتلال الاسرائيلى ، والى السماح للسكان الذين تركوا ديارهم نتيجة لنشوب الأعمال الحربية فى العودة واستئناف حياتهم الطبيعية (٦٣) .

كذلك فان بعض الهيئات الشعبية مثل محكمة راسل للسلام والمجلس العالمى للسلام ومؤتمرات نصرة الشعوب العربية ورابطة الحقوقيين الديموقراطيين ببروكسل قد قامت بالتقصى والتحقيـــق فى بعض الجرائم التى ارتكبها اسرائيليون .

على أن الأمر لا يزال يحتاج فى رأيى الى انشاء مكتب فى الجامعة العربية له فروع فى البلاد العربية مثل مكتب المقاطعة وتكون مهمته التحرى والتقصى عن هذه الجرائم ورصد وقائعها وأسماء المجنى عليهم فيها والمتهمين بارتكابها وأدلة اتهامهم .

---

(٦٢) انظر هذه القرارات فى المجلة المصرية للقانون الدولى ، المجلد ٢٤ ، ١٩٦٨ .
(٦٣) هذه القرارات منشورة فى نفس المرجع .

ولا يتسع المجال فى هذا البحث لعرض وقائع الاتهام ضد المتهمين بارتكاب جرائم العدوان الاسرائيلى . ولكن هدف البحث هو تكييف هذه الجرائم واقتراح الطريق الى كيفية مساءلة مرتكبيها .

وعلى هذا فاننا سنبدأ بتحديد جرائم العدوان الاسرائيلى ، متبعين نفس التصنيف الذى جاء به نظام المحكمة العسكرية الدولية المعروفة بنورمبرج والذى أيده قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ١١ ديسمبر ١٩٤٦ ، ومسترشدين فى ذلك بمشروع الجرائم ضد سلام وأمن البشرية الذى سبق أن أشرنا اليه .

الجرائم ضـد السلام :

وفقاً للمبادىء المقررة فى محاكمات نورمبرج ، فان الجرائم ضد السلام تتناول الأفعال الآتية : —

١ — تدبير أو تحضير أو إثارة أو متابعة حرب عدوانية .

٢ — تدبير أو تحضير أو إثارة حرب خرقا للمعاهدات أو التأكيدات أو الاتفاقات الدولية .

٣ — الاشتراك فى خطة مدبرة أو تآمر لارتكاب أحد الأعمال السابقة (٦٤)

وأيا كان الخلاف فى الرأى حول تعريف الحرب العدوانية ، فان الذى لا شك فيه ، وهو موضع اتفاق ، أن قيام دولة بغزو إقليم دولة أخرى أو الاعتداء المسلح عليها يعد من أعمال العدوان (٦٥) . وواضح وفقاً لهذا المعيار أن عدوان ٥ يونيو ١٩٦٧ يمثل جريمة ضد السلام ، ومن قبـله كان عدوان ١٩٥٦ . كما أن من الواضح أن عدوان ١٩٥٦ ومثله عدوان ٥ يونيو . كان نتيجة خطة مدبرة أى تآمر ، كجزء من المشروع الإجرامى

---

(٦٤) Spiropoulos, Formulation of the Nûrenberg principles, loc. cit., p. 157.

(٦٥) سمعان بطرس فرج الله ، تعريف العدوان المقال السابق وانظر الدكتورة عائشة راتب فى بعض الجوانب القانونية للنزاع العربى الاسرائيلى ، القاهرة ١٩٦٩ ، ص ٥٧ وما بعدها .

الخاص باقامة دولة عنصرية على أرض فلسطين وطرد سكانها الأصليين وتحقيق المطامع التوسعية لهذه الدولة . كما أن أعمال العدوان هذه تخالف ميثاق الأمم المتحدة .

وقد تكرر ارتكاب هذه الجريمة . بتكرر الأعمال العدوانية التى ترتكبها اسرائيل مثل اعتدائها على مدينة الكرامة أو السلط أو السويس . كما أن هذه الجرائم تعتبر مستمرة طالما أن اسرائيل لم تنسحب من المناطق التى احتلتها .

وبطبيعة الحال فان مسئولية هذه الجرائم جنائيا . تقع على رجال السياسة والجيش الذين يشغلون مراكز قيادية . والذين يشتركون فى رسم سياسة الدولة العدوانيـــة Leaders and Policy Makers وهو ما استقر عليه قضاء نورمبرج الدولى . فعلى ذلك فان الزعماء والمنظمـــين والمحرضين والمشتركين فى اعداد أو تنفيذ خطة العدوان والتآمر على ارتكابه ، يكونون جميعا مسئولين عن جميع الأعمال التى ارتكبها كل منهم تنفيذا لهذه الخطة .

ويلاحظ أن أفعال العدوان فضلا عن أنها مؤثمة فى القانون الدولى . فانها تنطوى على ارتكاب جرائم وفقاً لقانون العقوبات الوطنى والمبادىء العامة لقانون العقوبات المستقرة فى المجتمع الدولى .

فالسند القانونى لتأثيم هذه الأفعال فى القانون الدولى ، لا يرجع فقط الى ميثاق المحكمة الجنائية الدولية والأحكام التى أصدرتها والتى أقرت الأمم المتحدة مبادئها بقرارها الصادر فى ١١ ديسمبر ١٩٤٦ على نحو ما أسلفنا — بل انه يرجع وفق ما قررته هذه المحكمة الدولية الى جملة مواثيق دوليـــة يمكن أن يستخلص منها عرف مستقر على تحريم الحرب العدوانية أو ما يسمى أحيانا الحرب غير العادلة . ففى ميثاق بريان كيلوج عام ١٩٢٨ أعلنت الدول الموقعة عليه استنكارها للالتجاء الى الحرب لتسوية الخلافات الدولية ، ونبذها فى علاقاتها المتبادلة باعتبارها أداة لسياسة قومية . وفى مشروع معاهدة المعونة المتبادلة الذى أعد تحت رعاية عصبة الأمم فى عام ١٩٢٣ ، نص صراحة على اعتبار حرب العدوان جريمة دولية . وفى بروتوكول جنيف عام ١٩٢٤ الخاص بتسوية المنازعات الدولية بالوسائل السلمية ، اشارة أيضا الى أن حرب العدوان تعتبر جريمة دولية . كذلك وصمت حرب العدوان بأنها جريمة فى قرار الجمعية العامة لعصبة الأمم فى ٢٤ سبتمبر ١٩٢٧ وفى مؤتمر هافانا عام ١٩٢٨ . وأخيرا فان ميثاق الأمم المتحدة حرم

استخدام القوة ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لأية دولة أو على أي وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة (٦٦) .

أما السند القانوني للمحاسبة على هذه الأفعال وفق القانون الداخلي ، فهو أنها تنطوي على جرائم قتل واتلاف وحريق واتفاق جنائي على ارتكاب هذه الجرائم مما تحرمه قوانين العقوبات في الدول المختلفة .

وبطبيعة الحال فان اسرائيل تلتزم أيضا بتعويض الدول العربية عن كل الأضرار التي لحقتها نتيجة قيامها بعمليات حربية مخالفة لالتزاماتها الدولية .

جرائم الحرب :

نص ميثاق المحكمة العسكرية الدولية في نورمبرج على أن جرائم الحرب هي تلك التي تتضمن خرقا لقوانين وعادات الحرب . وقد ضرب مثلا على ذلك قتل السكان المدنيين في الأقاليم المحتلة أو إساءة معاملتهم أو إبعادهم لأعمال السخرة وقتل أو إساءة معاملة أسرى الحرب أو الأشخاص في البحر وقتل الرهائن وسلب الأموال العامة والخاصة وهدم المدن والقرى والتخريب الذي لا تقتضيه ضرورات الحرب (٦٧) .

غير أن جرائم الحرب أوسع نطاقا من هذه الأمثلة التي ذكرها ميثاق المحكمة الدولية . ويمكن أن نضيف أمثلة أخرى راعينا فيها بعض الأفعال التي ارتكبها العدو الاسرائيلي ، مثل استعمال قنابل النابالم ، ومثل الاستيلاء على المدارس والمستشفيات ومثل هدم هذه الأماكن وهدم المباني الدينية والحربية والتاريخية ، ومثل مهاجمة المدنيين وقتل السكان في الأقاليم المحتلة وهدم المدن والقرى والاعتداء على المراكب التجارية بما فيها مراكب الصيد (٦٨) . وقد سبق أن ذكرنا أن بعض هذه الوقائع كان موضع إدانة الأمم المتحدة .

وقد تضمنت اتفاقيتي لاهاي عام ١٨٩٩ و ١٩٠٧ واتفاقيات جنيف

---

(٦٦) عبد الحميد خميس ، المرجع السابق ، ص ٨٤ وما بعدها .

(٦٧) Spiropoulos, loc. cit., p. 159.

(٦٨) Oppenheim, op. cit., Vol. 2, p. 567.

عام ١٩٤٩ كثيرا من الجرائم المشار اليها . فوفق اتفاقية لاهاى سنة ١٩٠٧ يحرم الضرب المتعمد للمبانى المعدة للعبادة والفنون والعلوم والأعمال الخيرية والآثار التاريخية والمستشفيات ، كما تحرم مهاجمة أو ضرب المدن والقرى والمساكن غير المدافع عنها وكذلك حرمت اتفاقيات لاهاى مهاجمة مراكب الصيد وحرمت التعرض للمدنيين سواء فى حياتهم أو أموالهم أو شرفهم ، وتضمنت اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ نصوصا تحرم أخذ أسرى الحرب كرهائن أو إساءة معاملتهم . ويمكن أن نقول أيضا أن استعمال قنابل النابالم محرم دوليا وفق مقررات مؤتمر لاهاى عام ١٨٩٩ الذى حرم استخدام أسلحة يمكن أن تحدث آلاما لا مبرر لها . ووفق ما أظهره العرف الدولى المستفاد من مشروعات اللجنة التحضيرية لنزع السلاح عامى ١٩٣٠ و ١٩٣٣ من حظر استخدام المواد الحارقة (٦٩) .

كذلك يمكننا أن نقول أن انكار صفة المحاربين على رجال المقاومة وما ترتبه اسرائيل على ذلك من عدم معاملتهم كأسرى حرب واعدامهم (٧٠) . يشكل أيضا جريمة من جرائم الحرب وأن نقل الاسرائيليين للاقامة فى الأراضى المحتلة وابعاد المدنيين وطردهم منها مخالف لاتفاقية جنيف الرابعة لعام ١٩٤٩ .

الجرائم ضد الانسانية :

عرف ميثاق المحكمة الجنائية الدولية بنورمبرج ، الجرائم ضد الانسانية بأنها القتل والابادة والاسترقاق والابعاد وكل عمل آخر غير انسانى ارتكب ضد أى شعب من الشعوب المتمدينة قبل الحرب أو أثناءها أو الاضطهادات لدوافع سياسية أو متعلقة بالجنس أو الدين سواء كانت هذه الأعمال أو الاضطهادات تعد خرقا للقانون الداخلى فى البلاد التى ارتكبت فيها أو لا تعد كذلك ، وكانت قد ارتكبت تنفيذا لجريمة ضد السلام أو من جرائم الحرب أو كانت مرتبطة بها (٧١) .

---

(٦٩) Ibid., p. 344.

(٧٠) ويصا صالح ، المركز القانونى الدولى لحركة المقاومة العربية ، مجلة مصر المعاصرة ، عدد يوليو ١٩٦٩ .

(٧١) Spiropoulos, Formulation of the the Nûrenberg Principles,loc. cit., p. 160.

وقد سبق أن أشرنا الى بعض صور هذه الجرائم ، كما عرضها مشروع تقنين الجرائم ضد سلام وأمن البشرية .

وننبه منذ الآن الى أن الفعل الواحد قد يكون مكونا لجريمة من جرائم الحرب وجريمة من الجرائم ضد الانسانية (٧٢) ، وأظهر مثل لذلك ما يتعلق بمعاملة المدنيين فى الأراضى التى يحتلها العدو .

كذلك نلاحظ أن اتفاقية جريمة ابادة الجنس قد تضمنت تقنينا لأشد صور هذه الجرائم منافاة للانسانية (٧٣) .

وسند تجريم هذه الأفعال المنافية للانسانية هو الاعلان العالمى لحقوق الانسان الصادر فى ١٠ ديسمبر ١٩٤٨ ، والذى تأيد بعد ذلك بموافقة الجمعية العامة فى ١٦ ديسمبر ١٩٦٦ على الاتفاقيتين الخاصتين بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وبالحقوق المدنية والسياسية .

وهذه الجرائم يمكن أن ترتكب قبل نشوب الأعمال الحربية . وعلى هذا فان اساءة معاملة الفلسطينيين العرب داخل اسرائيل منذ قبل يونيو ١٩٦٧ يعد انتهاكا لحقوق الانسان وجريمة ضد الانسانية ، وبطبيعة الحال ، فان الأفعال المنافية للانسانية التى ارتكبت بعد ٥ يونيو ضد العرب سواء فى اسرائيل أو فى المناطق التى احتلتها نتيجة هذا العدوان ، تعد من الجرائم ضد الانسانية . وهى كلها قد ارتكبت تنفيذا للمؤامرة الصهيونية . وقد كشفت الدراسات التى قدمت فى المؤتمر العربى لحقوق الانسان الذى عقد فى بيروت فى ديسمبر ١٩٦٨ عن وقائع كثيرة منافية للانسانية ، كما أن لجنة التحقيق التى شكلتها رابطة الحقوقيين الديموقراطيين قد نشرت نتائج تحقيقاتها فى الجرائم ضد الانسانية التى تسأل عنها اسرائيل (٧٤) .

---

(٧٢) Levasseur (Georges), Les crimes contre l'humanité et le problème de leur prescription, Journal du Droit Inter., 93 Année, 1966, p. 270.

(٧٣) Ibid., p. 272.

(٧٤) La mission d'enquête de L.A.I.J.D., Bruxelles, 1968.

وأنظر مقال الدكتورة عائشة راتب ، الشعب العربى فى اسرائيل ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، المجلد ٢٤ ، ١٩٦٨ ، ص ٨١ وما بعدها .

ومثل هذه الأفعال المنافية للانسانية ، تعد جريمة طبقاً للقانون الدولى ، كما هى جريمة فى قوانين العقوبات الوطنية . فقد قامت بعض قوانين العقوبات الحديثة مثل اليوجوسلافى والمجرى والبلغارى وقانون العقوبات الأثيوبى بافراد باب للجرائم ضد السلام والانسانية تقنينا لمبادىء نورمبرج . وحتى فى الدول التى لم تضمن قوانين عقوباتها بابا خاصا لهذه الجرائم . فانه عند التأمل يبين أن أغلب الأفعال المنافية للانسانية المحظورة دوليا تنطبق عليها أوصاف جرائم تحرمها جميع قوانين العقوبات مثل جرائم القتل واحداث الجرح والاتلاف ، كما أنه من المتفق عليه أن المبادىء العامة للقانون تصلح أساسا للتجريم فى مثل هذه الحالات (٧٥) .

ملاحظات أساسية :

وفى تحديد المسئولية عن الجرائم التى ارتكبها العدو الاسرائيلى ، فان ثمة ملاحظات أساسية يجب التنبيه اليها :

١ — الملحوظة الأولى وقد سبق أن أشرنا اليها ، هى أن مبدأ لا جريمة ولا عقوبة الا بنص ، لا ينطبق كاملا فى مثل هذه الجرائم . ان هذا المبدأ يسرى على الجرائم التى تنص عليها قوانين العقوبات الوطنية (٧٦) . ولكن الأمر يختلف فى نطاق القانون الدولى . ويكفى أن يكون الفعل مؤثما دوليا ولو لم ينص على عقوبته ، فيكون للمحكمة أن تحددها فى هذه الحالة (٧٧) . وعلى أى حال . فان أهم وأغلب الجرائم التى عرضناها ينطبق عليه وصف جرائم أخرى فى قوانين العقوبات الداخلية فيمكن تطبيق العقوبات المنصوص عليها فيها .

---

(٧٥) فالمادة الحادية عشرة من الاعلان العالمى لحقوق الانسان تنص فى فقرتها الثانية على ألا يدان أى شخص من جراء القيام بعمل أو امتناع عنه الا اذا كان ذلك يعتبر جرما وفقاً للقانون الوطنى أو الدولى وقت ارتكابه . ولكن فى تفسير هذا النص اتفق على أن المبادىء العامة للقانون تصلح مصدرا للتجريم .

(Levasseur, Les crimes contre l'humanité, loc. cit., p. 283).

(٧٦) وحتى بالنسبة للجرائم التى تنص عليها القوانين الوطنية ، فان بعض التشريعات كانت تجيز التجريم بطريق القياس . ومثال ذلك قانون العقوبات فى الاتحاد السوفييتى قبل عام ١٩٥٨ .

(٧٧) Levasseur, Les crimes contre l'humanité, loc. cit., p. 272-274.

٢ — أن هذه الجرائم تأبى بطبيعتها الخضوع للتقادم . فهى جرائم ذات طبيعة خاصة لأنها موجهة ضد قيم المجتمع الدولى . (٧٨) ولذلك حرصت معظم الدول على استثنائها من الخضوع للتقادم (٧٩) . وقد كان هـذا الموضوع محل اهتمام الأمم المتحدة فى السنوات الأخيرة .

والواقع أنه حتى فى الجرائم الأخرى الهسامة ، فان قوانين بعض الدول لا تعترف بأثر التقادم عليها ، مثل انجلترا والولايات المتحدة . كما أن حالات انقطاع التقادم ووقفه وعدم سريانه فى حالة الجرائم المستمرة قد قلل من قيمة هذه القاعدة .

٣ — يجب أن يكون للمحاكم التى ستعرض عليها جرائم العـدو الاسرائيلى ، الحق فى أن تقرر أن منظمة من المنظمات الاسرائيلية تعتبر منظمة اجرامية ، على نحو ما قرره نظام محكمة نورمبرج (٨٠) . فيجوز فى هذه الحالة مساءلة المنتمين الى هذه المنظمة اذا تبين علمهم بأغراضها .

٤ — أن محاسبة الاسرائيلى المسئول عن جريمة من الجرائم ضد السلام أو الانسانية أو جرائم الحرب تظل مجرد مبدأ نظرى ، حتى يتم تسليمه الى السلطات العربية بالوسائل القانونية المقررة فى القانون الدولى .

ومعروف أن تسليم المتهم الى دولته أو الى الدولة التى يكون لها الحق قانونا فى محاكمته ، أمر مسلم به فى العلاقات الدولية ، وكثيرا ما تنظمه معاهدات بشأن تسليم المجرمين ، مثل المعاهدة المعقودة فى يونيو ١٩٥٣ فى

---

(٧٨) Ibid., p. 272.

John Lekscbas, Crimes against peace, war crimes and crimes against humanity are imprescriptible, in Law & Legislation in the G.D.R., 1968, No. 1, p. 5.

(٧٩) فى ألمانيا الديمقراطية بقانون أول نوفمبر ١٩٦٤ وفى تشيكوسلوفاكيا بقانون ٢٤ نوفمبر ١٩٦٤ وفى المجر بقانون ٢٧ لسنة ١٩٦٤ وفى بلجيكا بقانون ٣ ديسمبر ١٩٦٤ وفى فرنسا بقانون ٢٦ ديسمبر ١٩٦٤ وفى الاتحاد السوفييتى بقرار مجلس السوفييت الأعلى فى ٤ مارس ١٩٦٥ وفى بلغاريا بقانون ٢٢ مارس ١٩٦٥ وفى يوجوسلافيا بقانون ١٤ أبريل ١٩٦٥ (انظر دراسة هذه القوانين فى مقال :

Herzog, Etudes des lois concernant la prescription des crimes contre l'humanité (Rev. Sc. Crim., 1965, p. 248).

(٨٠) عبد الحميد خميس ، المرجع السابق ص ٢٣٨ وما بعدها .

نطاق جامعة الدول العربية . ولكن يستثنى من الجرائم التى لا يجوز التسليم فيها الجرائم السياسية . ومن المقرر أن الجرائم ضد السلام أو الانسانية أو جرائم الحرب لا تعد من الجرائم السياسية . وقد أكدت ذلك اتفاقية جريمة ابادة الجنس التى صدرت فى نطاق الأمم المتحدة عام ١٩٤٨ فنصت على عدم اعتبار هذه الجريمة من الجرائم السياسية ، فلا يجوز لأى دولة قبول الالتجاء السياسى للمتهمين بارتكابها ، بل يتعين تسليمهم الى الدولة التى ارتكبوا هذه الجرائم عدوانا عليها أو فى اقليمها "(٨١) .

٥ — أن المبادىء التى يمكن استخلاصها من محاكمات نورمبرج ، الخاصة بالمسئولية الشخصية وبأن نظرية أعمال الدولة أو أوامر الرئيس لا تصلح دفاعا ، تطبق أيضا بشأن مسئولية مجرمى الحرب الاسرائيليين .

الاختصاص الاقليمى لمحاكم الدولة العربية :

من المعروف أن قوانين العقوبات الوطنية اقليمية . بمعنى أنها تطبق على الجريمة التى ترتكب فى الاقليم الخاضع لسيادة الدولة أيا كانت جنسية مرتكبها . كذلك من المعروف أيضا أن سلطان قانون العقوبات الاقليمى يمتد الى بعض الجرائم التى تقع خارج الاقليم ، لما فيها من مساس بالحقوق الأساسية للدولة (٨٢) .

وجرائم الحرب التى ارتكبها العدو الاسرائيلى ، قد ارتكبت فى الأقاليم العربية ، وأساسا فى الجمهورية العربية المتحدة أو الأردن أو سوريا أو لبنان .

وكذلك فان الجرائم ضد الانسانية ، فانها ترتكب فى الأقاليم التى تحتلها

---

(٨١) عبد الوهاب حومد — الاجرام السياسى ، بيروت ١٩٦٣ ص ٢٣٦ وما بعدها وخاصة ص ٢٤٧ .

Manuel Gracia Mora, Crimes against humanity and the principle of non extradition of political offenders, The Michigan Law Rev., Vol.62, April 1964, p. 127-160.

وحتى اذا قيل أن لهذه الجرائم طابعا سياسيا ، لأنها ترتكب لأغراض سياسية وتوجه ضد نظام المجتمع الدولى ومبادئه ، الا أن ذلك يجب ألا يكون له أى أثر حول جواز تسليم المتهمين بارتكابها . (Pieter Drost, op. cit., Book 1, p. 285).

(٨٢) انظر المواد ١ و ٢ من قانون العقوبات المصرى والمادتين ١٥ و ١٩ من قانون العقوبات السورى ومن قانون العقوبات اللبنانى والمادتين ٧ و ٩ من قانون العقوبات الأردنى.

اسرائيل فى الدول الثلاث ، وتخضع لقاعدة الاقليمية . ويلاحظ أن احتلال اسرائيل لهذه المناطق لا يترتب عليه فى القانون الدولى انتقال ملكية المنطقة المحتلة الى اسرائيل ، ما دامت الحرب قائمة . فالدول العربية ما زالت تحتفظ بحقوقها وسيادتها على هذه الأقاليم المحتلة ، وان كانت ممارسة هذه الحقوق موقوفة موقتا بسبب حالة الاحتلال (٨٣) .

أما الجرائم ضد السلام ، وأظهرها التآمر ، وشن الحرب العدوانية ، فانها من الجرائم التى يمتد اليها سلطان قانون العقوبات الاقليمى لما فيها من مساس بالحقوق الأساسية للدولة .

وقد طبقت قاعدة الاختصاص الاقليمى فى جرائم الحرب العالمية الثانية . فقد أسلفنا أن جرائم النازية قد شملت معظم خريطة العالم وارتكبت فى أقاليم دول مختلفة ، ومن ثم فقد أراد الحلفاء أن يكون لمحاكمة المسئولين عنها طابع دولى . أما الجرائم محدودة النطاق التى وقعت فى اقليم دولة معينة ، فقد ظلت من اختصاص المحاكم الوطنية لهذه الدولة . وقد جرت فعلا بعد نهاية الحرب العالمية الثانية محاكمات عديدة لمجرمى الحرب فى فرنسا ، فى ألمانيا وفى بولنده وفى هولنده وفى يوجوسلافيا وفى الاتحاد السوفييتى ، وفى بريطانيا (٨٤) . بل انه أخيرا فى مارس ١٩٦٦ قضت محاكم ألمانيا الديموقراطية بالإعدام على هانز فيشر الذى كان طبيبا لمعسكر أوشوتز الذى جرت فيه كثير من وقائع التعذيب المنافية للانسانية . كما حكمت محاكم أوكرانيا فى وقت قريب باعدام ثمانية من مجرمى الحرب (٨٥) .

والواقع أن محاكمة مجرمى الحرب أمام محاكم الدول التى ارتكبوا جرائمهم على أقاليمها مقرر فى اتفاقية لندن الصادرة فى ٨ أغسطس ١٩٤٥ التى أنشأت المحكمة الجنائية الدولية لمحاكمة مجرمى الحرب الكبار ، إذ نصت فى نفس الوقت على أن ذلك لا يخل بالمبادىء التى قررها تصريح موسكو فيما يتعلق باحالة مجرمى الحرب الى البلاد التى ارتكبوا فيها جرائمهم . ثم جاء قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة الصادر فى ١٣ فبراير ١٩٤٦ ، وقد سبق الاشارة

(٨٣) عائشة راتب ، بعض الجوانب القانونية للنزاع العربى الاسرائيلى ، المرجع السابق ص ١١٣ .

(٨٤) Oppenheim, Vol. 2, op. cit., No. 257, p. 582.

(٨٥) Levasseur, Les Crimes contre l'humanité, loc. cit., p. 265.

اليه ، داعيا الأمم المتحدة الى العمل على اعتقال مجرمى الحرب وارسالهم ثانية الى الدول التى ارتكبوا فيها جرائمهم لمحاكمتهم ومعاقبتهم وفقاً لقوانين هذه الدول (٨٦) .

كما أن اختصاص المحاكم العربية بالجرائم التى وقعت خارج اقاليمها ضد رعاياها أو ضد أمنها ، هو تطبيق أيضا لما جرت عليه الدول المتحالفة فى الحرب العالمية الثانية . ففى تصريح لمولوتوف فى ٧ أبريل ١٩٤٣ أن المحاكم السوفيتية ستختص بمحاكمة النازيين الذين أساءوا معاملة الأسرى الروس فى المانيا (٨٧) .

وقد قننت بعض قوانين العقوبات الوطنية هذا المبدأ بمناسبة الحرب العالمية الثانية . فقد أفردت بابا للعقاب على الجرائم ضد الانسانية وما يسمى بجرائم قانون الشعوب وهى التى تخل بالمبادىء الأساسية المتعارف عليها فى المجتمع الدولى . مثال ذلك قانون العقوبات اليوجوسلافى وقانون العقوبات المجرى وكلاهما يمد سلطانه الى الجرائم التى ترتكب فى الخارج ولو من غير الرعايا اذا كانت من الجرائم الموجهة ضد السلام وضد الانسانية . وفى فرنسا صدر فى ٢٨ أغسطس ١٩٤٤ أمر يحيل الى المحاكم العسكرية الفرنسية ، رعايا العدو أو عملائهم الذين يخدمون مصالحه والذين يتهمون بارتكاب جرائم ضد الرعايا الفرنسيين أو اللاجئين فى الأراضى الفرنسية أو أموالهم ، حتى لو كانت هذه الجرائم قد ارتكبت بمناسبة الحرب أو بحجة قيام حالة الحرب ، طالما أن قوانين وعادات الحرب لا تجيزها . وقد صـــدر

---

(٨٦) بل ان اسرائيل لم تتورع بعد مضى أكثر من خمسة عشر سنة على نهاية الحرب العالمية الثانية عن أن تنتهك سيادة دولة أخرى ، فتخطف ايخمان الذى كان يختفى تحت اسم مستعـــار بالأرجنتين ، الأمر الذى حمل الأرجنتين على أن تشكوها إلى مجلس الأمن طالبة اعادة ايخمان اليها والزامها بالتعويض . ذلك أن الاجراء السليم كان يقضى بأن تطلب الدولة المعنية من السلطات الأرجنتينية تسليم ايخمان اليها ، ولم يكن لاسرائيل فى الواقع أى صفة فى ذلك ، لأن ايخمان لم يرتكب جرائمه فى اقليمها ولا ضد رعاياها ، اذ أن اسرائيل لم يكن لها وجود وقتئذ ، ولا يجوز لها دوليا أن تدعى تمثيلها ليهود العالم ، ولأن جرائم ايخمان لم تقع على اليهود وحدهم بل أصابت طوائف وديانات مختلفة . وقد انتهت هذه السابقة الخطيرة فى انتهاك القانون الدولى وسيادة دولة أخرى ، إلى قرار ملطف لمجلس الأمن والى تنفيذ حكم الاعدام فى ايخمان فى ٣١ مايو ١٩٦٢ . وعد الموضوع منتهيا — ويا للأسف !

(٨٧) انظر فى ذلك ، عبد الحميد خميس ، المرجع السابق ، ص ٣١٤ .

بعد ذلك قانون القضاء العسكرى الجديد فى فرنسا عام ١٩٦٥ موكدا مبدأ العقاب على الأفعال التى ترتكب بالمخالفة لقوانين وعادات الحرب والاتفاقات الدوليـة .

الخلاصـــة :

١ — انه يجب أن نبدأ منذ الآن بالتقصى والتحرى والتحقيق فى الجرائم التى ارتكبها ويرتكبها العدو الاسرائيلى . وفى سبيل ذلك ينشأ مكتب ضمن نطاق جامعة الدول العربية لتبادل المعلومات والوثائق بين الدول العربية ، ولرصد هذه الجرائم وتجميع أدلتها وتحديد المسئولين عنها واعطائها الوصف القانونى .

٢ — يتبع مكتب التحقيق ، مكتب بوليسى يتولى تعقب المسئولين عن ارتكاب هذه الجرائم وتجميع المعلومات التى تساعد على اقتفاء آثارهم ومطالبة الدول التى قد يوجدون بها بتسليمهم .

٣ — تقنين جرائم الحرب ضمن القوانين الوطنية للدول العربية ، واصدار قانون خاص باجراءات التحقيق والمحاكمة وتشكيل المحكمة . ويمكن باتفاق بين الدول العربية المعنية ، أن تشكل محكمة اقليمية عربية ضمن نطاق جامعة الدول العربية .

٤ — اصدار اعلان تنذر فيه الدول العربية بعقاب مرتكبى جرائم الحرب الاسرائيليين .

٥ — مراجعة اتفاقيات التسليم المعقودة بين الدول العربية وبين الدول الأخرى والتوسع فى عقد اتفاقيات مع الدول الصديقة بما يضمن استثناء جرائم العدو الاسرائيلى من الجرائم التى لا يجوز التسليم بشأنها [٨٨] .

وبطبيعة الحال ، فطالما أن الأمة العربية مصممة على النصر وتحرير الأرض المحتلة ، فسيأتى الوقت الذى يصبح فيه اجراء هذه المحاكمات ممكنا ، بقدر ما هو لازم لتأكيد الشرعية الدولية فى مواجهة الإجرام الصهيونى .

---

(٨٨) انظر فى ذلك مقالنا بالفرنسية المنشور بمجلة مصر المعاصرة عدد أبريل ١٩٦٩ وعنوانه :
Les crimes Israéliens de Guerre, contre la paix et contre l'humanité.

الدولة الفدرالية فى القانون الدولى *

للدكتور مفيد محمود شهاب

تميز القانون الدولى دائماً — على العكس من الأنظمة القانونية الوطنية — بالعدد القليل لاشخاصه أى الهيئات التى يحدد لها حقوقها وواجباتها وينظم لها علاقاتها .

واذا كانت الدول تحتل المكانة الأولى بين هذه الاشخاص القانونية فان الغالبية العظمى منها دول موحدة تتميز بوجود السلطة المركزية التى تتمتع وحدها بكل الاختصاصات اللازمة لمباشرة وظائفها .

ومع هذا فقد عرف القانون الدولى ظواهر أعلى من الدول (Supra-étatique) أو داخل الدول (Infra-étatique) جاءت توسع نطاق تطبيقه وبالتالى تعقد نظمه :

فعلى الصعيد الدولى أبرمت معاهدات جماعية تخلق اشخاصا قانونيـة تتمتع بحياة خاصة وتتصرف على غرار الدول . ألم نعد نرى المنظمات الدولية تتخذ قرارات ملزمة لاعضائها من الدول وتجعل لها تمثيلا دبلوماسيا وتوقع على معاهدات باسمها ؟ وتتمتع هذه الاشخاص الجديدة التى لا تملك اقليما ولا شعبا بالشخصية الدولية أى بالقدرة على اكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات [1] .

واذا كان انتشار هذه الهيئات العالمية من أهم مميزات عصرنا الحالى ،

---

* القيت بالجمعية المصرية للقانون الدولى فى أول مايو سنة ١٩٦٩ .

(١) وهكذا كما اقرت محكمة العدل الدولية ضمنا فى رأيها الاستشارى فى ١١ أبريل سنة ١٩٤٩ — وجدت امكانية اختلاف طبيعة الاشخاص القانونية وحدود اختصاصاتهم (انظر (C.I.J. Recueil 1949, p. 174-178.

فليس بأقل أهمية منه تلك الظاهرة الأخرى الداخلية التى امتدت اليوم الى القارات الخمس بعد ان قامت بتجاربها فى أمريكا وأوربا خلال القرن التاسع عشر وهى النظام الفيدرالى .

ذلك ان عددا كبيرا من الدول قد اتجه وعلى وجه خاص منذ عشرين سنة الى خلق شكل من الحكومات فيه نرى الاختصاصات والوظائف مقسمة بين سلطة مركزية تعمل على نطاق الدولة الفيدرالية كلها وسلطات محلية يقتصر نطاق حركتها على جزء من اقليم الدولة .

وتمثل الدولة الفيدرالية مظهراً مركبا ليس فقط فى محيط العلاقات الداخلية وإنما ايضا فى نطاق الدول التى تتعامل معها . فاذا أرادت دولة أجنبية مثلا أن تقيم علاقات دبلوماسية أو أن تبرم معاهدات مع دولة فيدرالية ثار التساؤل عن السلطة المختصة بذلك : هل هى الحكومة المركزية أم السلطات المحلية ؟ كذلك اذا اصيب شخص اجنبى أثناء رحلة له فى دولة فدرالية نتيجة تصرف خاطىء من موظف محلى ثار التساؤل ايضا حول السلطة التى تتحمل مسئولية هذا الفعل الضار . ومثل هذه الحالات كثيرا ما يثور بشأنها النزاع فى وزارات خارجية الدول وفى سكرتارية المنظمات الدولية .

وفضلا عن ذلك فان الاشكالات النظرية المترتبة على وجود عدة حكومات محلية فى داخل دولة واحدة ليست بأقل أهمية من الاشكالات العملية . اذ يمكن التساؤل : هل الحكومات المحلية تتمتع بالحقوق وتلتزم بالواجبات فى نظر القانون الدولى ؟ وإلى أى مدى ووفق أى شروط يمكن لهـذه الحكومات أن تعلن الحرب أو توفد ممثلين لها إلى دول أخرى أو أن تبرم معاهدات معها ؟ وهل تتمتع هذه الحكومات المحلية بوجود مستقل عن الحكومة المركزية أو بقسط من السيادة ؟ أو بمعنى آخر هل تتمتع هـذه الحكومات المحلية بالشخصية الدولية التى اعترفت محكمة العدل الدوليـة بها للمنظمات الدوليـة ؟ .

كل هذا يبين لنا أهمية تلك المسائل التى تطرح فى نطاق القانون الدستورى وفى اطار النظام القانونى الدولى خاصة بعد الانتشار الكبير الذى عرفه النظام الفيدرالى .

تاريخ النظام الفدرالى :

النظام الفدرالى نظام قديم ، بيد أن شكله الحديث لم ينشأ الا بعد قرنين ثم زاد انتشاره بصفة خاصة منذ الحرب العالمية الثانية :

وتعتبر الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا أقدم دولتين فدراليتين : فقد عرفت الاولى النظام الفدرالى منذ دستور ١٧٨٧ الذى ما زال سارى المفعول وعرفته الثانية وفق دستور ١٨٤٨ ثم دستور ١٨٧٤ ، وقد وردت على كلا الدستورين كثير من التعديلات التى تتجه نحو تدعيم الحكومة المركزية دون أن تمس أسس الفدرالية .

وقد تأثرت دول أمريكا اللاتينية بالنظامين الأمريكى والسويسرى منذ النصف الثانى للقرن ١٩ فتحولت الأرجنتين إلى دولة فدرالية سنة ١٨٥٣ والمكسيك سنة ١٨٥٠ (٢) والبرازيل سنة ١٨٨٩ (٣) وفنزويلا سنة ١٨٩٣ (٤) . ثم جاءت المملكة المتحدة لتطبق النظام الفدرالى على مستعمراتها على اعتبار ان اتساع هذه المستعمرات واختلاف الأجناس فيها يستلزم نوعاً من الاستقلال الذاتى لمختلف المقاطعات فأصبحت كندا فدرالية منذ سنة ١٨٦٧ واستراليا منذ سنة ١٩٠٠ وجنوب أفريقيا منذ سنة ١٩٠٩ (٥)، وحديثا عندما قررت المملكة المتحدة منح الاستقلال لبعض مستعمراتها قررت لها نظما فدرالية فتم ذلك بالنسبة للهند سنة ١٩٣٥ (٦) ، حيث وضعت الخطوات الأولى نحو اللامركزية وتحقق ذلك لبورما فى دستور ٢٤ سبتمبر سنة ١٩٤٧ وتأكد بعد الاستقلال سنة ١٩٥٨ ؛ وبالنسبة لماليزيا منذ سنة ١٩٤٥ وبالنسبة لنيجريا منذ سنة ١٩٤٦ وتأكد بعد الاستقلال سنة ١٩٦٠ وكذلك الحال بالنسبة لمحميات عدن قبل استقلالها حين قررت المملكة المتحدة انشاء اتحاد الامارات العربية فى الجنوب فى ١١ فبراير

---

(٢) الدستور المطبق حاليا هو دستور ١٩١٧ .

(٣) وتعيش حاليا فى ظل دستور ١٨ سبتمبر سنة ١٩٤٦ المعدل سنة ١٩٦١ .

(٤) وقد ادخلت تعديلات كثيرة على نظامها منذ دستور ٢١ يناير ١٩٦١ .

(٥) حصلت هذه الدول الثلاث على استقلالها منذ مؤتمر سنة ١٩٢٦ ولائحة (Westminster) سنة ١٩٣١ .

(٦) وقد جاء دستور الهند فى ٢٦ نوفمبر سنة ١٩٤٩ بعد الاستقلال متأثرا بما كان مقررا سنة ١٩٣٥ .

سنة ١٩٥٩ . بل لقد امتد تأثير النظام الفدرالى الى الأمم المتحدة نفسها فوجدنا مملكة ليبيا تقرر تحت تأثير ممثل الأمم المتحدة بها وضع دستور دولة فدرالية بها فى ٧ اكتوبر سنة ١٩٥١ لتعلن استقلالها فى ٢٤ ديسمبر من نفس العام ، كذلك قررت اريتريا تحت تأثير الأمم المتحدة ان تتحد فدراليا مع الحبشة وفق قرار ٢ ديسمبر سنة ١٩٥٠ المدعم بدستور ١٠ يوليو سنة ١٩٥٢ .

واذا نظرنا أخيراً إلى أوربا نجد ان امبراطورية المانيا قد تحولت سنة ١٨٧١ فى عهد بسمارك الى دولة فدرالية وتدعم هذا النظام فى ظل دستور (Weimar) سنة ١٩١٨ وحتى عهد هتلر . وتحكم النمسا وفق دستور فدرالى منذ سنة ١٩٢٠ . كذلك وضع الدستور اليوغوسلافى فى ٣١ يناير سنة ١٩٤٦ المعدل فى ١٣ يناير سنة ١٩٥٣ أسس دولة فدرالية . كذلك نجد الاتحاد السوفييتى — الدولة المتميزة بتعدد الجنسيات — يتبع نظاما فدراليا منذ سنة ١٩٢٤ ، وقد أقر الدستور الحالى فى ٥ ديسمبر سنة ١٩٣٦ ثم أدخلت عليه تعديلات جوهرية فى ٢ فبراير سنة ١٩٤٤ وصلت إلى حد منح بعض الجمهوريات الأعضاء فى الاتحاد بعض الاختصاصات الدولية .

وهناك أخيراً دول اخرى أخذت بالنظام الفدرالى فى فترات معينة مثل اندونسيا بين ١٩٤٩ و ١٩٥٠ والباكستان بين ١٩٥٦ و ١٩٥٨ ومالى بين ١٩٥٩ و ١٩٦٠ .

وهكذا يظهر من هذا العرض التاريخى مدى انتشار النظام الفدرالى فى مختلف القارات وسريانه على عدد كبير من سكان العالم .

خصائص النظام الفدرالى :

يتميز هذا النظام بخصائص ثلاث :

الأولى : وجود عدة انظمة قانونية وحكومات مستقلة تحت سيطرة دستور واحد بحيث يكون هناك نظام قانونى مركزى يسرى على مجموع الدولة وانظمة أخرى يسرى كل منها على جزء محدد من الاقليم . وتقتضى الفدرالية بالمعنى القانونى تمتع كل دولة عضو فى الاتحاد بشخصيتها الذاتية التى تخولها سلطة التشريع بما فيها حق وضع دستورها الخاص مع مراعاة

الالتزام بطبيعة الحال بالمبـــادىء العامة لدستور الدولة الفدرالية ، والتى تخولها ايضا سلطة تنفيذية مستقلة لا تخضع لوصاية الحكومة المركزية ولا لأى نوع من رقابة الملاءمة (Contrôle d'opportunité) من جانبها .

الثانية : وجود هيئة تحكيم أو هيئة قضائية مهمتها بحث شرعية التصرفات الصادرة من الحكومة المركزية أو الحكومات الأعضاء فى حالة النزاع حول الاختصاصات . ولا يكفى ان تتصف هذه الهيئة بالحياد بل لابد أن تتركز رقابتها على مدى تطابق تصرفات الحكومة الاعضاء مع دســـتور الدولة الفدرالية (Contrôle de constitutionnalité) دون بحث لمدى ملاءمتها .

الثالثة : اشتراك ممثلى الدول الأعضاء بالاتحاد مع ممثلى الحكومة المركزية فى وضع النظام القانونى العام الذى يسرى على الدولة الفدرالية فى مجموعها . فلا بد ان تسهم الدول الأعضاء — بصفتها هذه — فى وضع التشريع الفدرالى بما فيه عملية التغييرات التى قد ترد على دستور الدولة الفدرالية — وهذا ما يعرف بقانون المساهمة .

على أن هذه المساهمة لا تعنى حق الفيتو ، ذلك ان وضع التشريع العام بما فيه تعديلات دستور الدولة الفدرالية يمكن كقاعدة عامة ان يتم بالأغلبية .

واذا كانت تلك هى الخصائص العامة التى لابد من توافرها للقول بوجود نظام فدرالى (٧) فهذا لا يعنى وجود شكل موحد للدولة الفدرالية إذ من الملاحظ على العكس أن الانظمة الفدرالية سواء نشأت نتيجة اتحاد (de nature agrégative) أو نتيجة انفصال (de nature ségrégative) تتباين تباينا كثيراً من حيث طبيعة دساتيرها ودرجة الاستقلال التى تتمتع بها الدول الأعضاء ، بل اننا لا نغالى إذا قلنا — وسيتضح ذلك تفصيلا فيما بعد — بأنه لا توجد دولتان فدراليتان تتفقان فى تفاصيل نظامهما القانونى .

وحتى تتضح نظرة القانون الدولى للدولة الفدرالية وأسلوب تعامله معها نرى انه من المناسب تقسيم بحثنا إلى قسمين نتناول فى الأول السيادة فى الدولة الفدرالية وفى الثانى توزيع الاختصاصات الدولية داخلها .

---

(٧) اذا ابتعدت دولة عن هذه الخصائص العامة لا يمكن اعتبارها دولة فدرالية حتى ولو أطلق عليها ذلك فى الدستور وانما قد يمكن اعتبارها دولة موحدة مع حدود كبيرة فى اللامركزية Etat décentralisé كما قد تكون دولة متعاهدة Etat confédéral

القسم الأول

السيادة فى الدولـة الفدراليـة

يثور التساؤل عما اذا كانت الدول الأعضاء فى الاتحاد الفدرالى « دولا » بالمعنى القانونى ، كذلك يثور الجدل حول من يتمتع بالسيادة : الحكومة المركزية أم الدول الأعضاء ؟

فهل يمكن القول مع Oppenheim و Lauterpacht بأن هذه السيادة تكون للعضو المركزى واعضاء الاتحاد ؟ (٨) .

أم أنها كما يقول Jellinek, Borel et Le Fur قاصرة على الدولة المركزية وحدها ؟

للاجابة على هذه التساؤلات لابد ان نبحث أولا عما اذا كانت الدولة العضو فى الاتحاد دولة بالمعنى القانونى . لنرى بعد ذلك اذا كانت تتمتع بالسيادة فى نظر القانون الدولى .

أولا : هل الدولة العضو فى الاتحاد الفدرالى دولة بالمعنى القانونى ؟

من المعروف ان الدولة لابد أن تتوافر لها عناصر ثلاثة هى : الشعب والاقليم والسلطة العامة ، فالى أى مدى يتوافر كل من هذه العناصر فى الدولة العضو فى الاتحاد الفدرالى ؟

١ — الشعب :

لا شك ان للدولة العضو شعبها ، الا ان المسألة المطروحة هى معرفة ما اذا كان بين هذه الدولة وافرادها رابطة قانونية مستقلة عن تلك التى تجمعهم أو تربطهم بالدولة الفدرالية كلها . فهل ثمة تبعية محلية ؟ ومن الذى يملك

---

(٨) انظر Oppenheim, "Int. Law" الجزء الأول ص ١٦٧ (الطبعة السادسة Lauterrpacht سنة ١٩٤٧) .

تحديد النظام القانونى للجنسية من حيث شروط اكتسابها او فقدها ؟ ومن يملك سلطة الرقابة على الهجرة وتحديد مركز الأجانب ؟

(أ) الجنسية :

يقر القانون الوضعى وجود جنسية فدرالية لكل المواطنين ، وتلك قاعدة أصبحت اليوم عامة فى كل الانظمة الفدرالية (٩) . على أنه بجانب الجنسية الفدرالية تقر غالبية الدساتير الفدرالية وجود تبعية محلية من المهم ان ندرس مداها وقد كان لها — تاريخيا — أهمية كبرى اذ لم تأت جنسية الدولة الفدرالية فى بعض الأنظمة الا نتيجة وتبعا للانتماء للدولة العضو . ففى دستور المانيا سنة ١٨٧١ مثلا كانت الجنسية الفدرالية متوقفة على التبعية للدولة العضو واستمر هذا الوضع حتى سنة ١٩٣٤ حيث صار كل ما يتعلق بالنظام القانونى للجنسية مركزيا بحتا . ونفس التطور حدث بالنسبة للدستورين السويسرى والسوفييتى : ففى سويسرا كان دستور ١٨٧٤ يعترف للمقاطعات بسلطة تنظيم اكتساب وفقدان الجنسية المحلية واستمر هذا الوضع حتى ١٩٠٧ . وفى الاتحاد السوفييتى كان دستور ١٩٢٤ يمنح جنسية خاصة لها الأولوية لكل دولة عضو إلى أن جاء دستور ١٩٣٦ ليمنح سلطات مانعة للحكومة المركزية فى مجال الجنسية حيث تعلن المادة ٢١ صراحة : « ان جنسية فدرالية وحيدة قد تقررت لكل مواطنى الاتحاد السوفييتى » .

على أنه خارج نطاق هذه الحالات التى أصبحت مجرد امثلة عرفها التاريخ يمكن القول بأن دور التبعية المحلية دور بسيط ، فقد يرتبط بها بعض الحقوق والواجبات السياسية المحلية مثلما يقرره الدستور السويسرى فى المادة ٩٦ بعدم جواز اختيار اكثر من عضو فى المجلس الفدرالى من مقاطعة واحدة ، وما يقرره دستور الولايات المتحدة فى المادة ٣ فقرة ٢ من ان المنازعات بين المواطنين من دول اعضاء مختلفة يمكن ان تنظر أمام المحاكم الفدرالية المركزية .

---

(٩) دستور البرازيل م ١٢٩ ، ١٣٠ — دستور فنزويلا م ٣٥ و ٣٦ . دستور الهند ٥٠ ، ١١ — دستور ماليزيا ملحق ٩ قائمة ١٪٨٥ . دستور كندا م ٩١ — دستور سويسرا م ٤٤ — دستور المانيا الغربية م ٢/٧٣ ، ١/١١٦ — دستور الولايات المتحدة م ١٪٨ والتعديل الرابع عشر — دستور الاتحاد السوفيتى م ١٤/٥،٢١.

على أنه بوجه عام نرى ان الدساتير تتجه الى توحيد الحقوق السياسية بطريقة تكفل مساواة جميع المواطنين بغض النظر عن مكان اقامتهم ، بل ان بعض النظم الفدرالية لا تعرف على الاطلاق فكرة جنسية الدولة العضو ، ففى اتحاد بورما مثلا تقرر المادة (١٠) من الدستور : « لا توجد الا جنسية واحدة بالنسبة لاتحاد . فلا توجد جنسيات مختلفة للدول منفصلة عن جنسية الاتحاد » . وفى استراليا وكندا نرى ان جنسية الدولة الفدرالية هى الشرط الأول للتصويت فى الانتخابات المحلية وان الاقامة تمثل عنصرا اضافيا يسمح بتحديد حق التصويت أو امكانية شغل بعض الوظائف العامة أو الخضوع لبعض الضرائب .

(ب) الهجرة وحقوق الأجانب :

ان الاختصاص المسلم به للدولة الفدرالية بالنسبة للجنسية يستتبع أن يكون تحديد النظام القانونى للهجرة ومركز الأجانب من اختصاصها ايضا ؛ فضلا عن انه من العسير ان نتصور ان تقوم الدولة الاعضاء بالتصرف وفق رغباتها فى هذه المجالات الحساسة ، ولذلك نرى الغالبية العظمى من الدساتير الفدرالية تعترف لبرلمان الدولة الفدرالية باختصاص مانع له فى هذه المجالات ولا توجد استثناءات فى هذا المجال الا فى استراليا وكندا وسويسرا مع تفاوت فى مدى ما تعترف به للدويلات من حق المشاركة فى هذا المجالات .

والخلاصة انه فيما يتعلق بالجنسية أو الهجرة أو تحديد مركز الأجانب فالقاعدة العامة ان الاختصاص الفدرالى يجب الاختصاص المحلى (١٠) . على أنه يبقى أن كل فرد فى الدولة الفدرالية يخضع فى نفس الوقت للنظام القانونى الفدرالى والنظام القانونى المحلى ويجد نفسه تابعا لسلطاتهما المباشرة أو غير المباشرة ، فضلا عن ان التبعية المحلية قابلة لترتيب بعض الآثار فى نطاق الحقوق السياسية . على أن هذا الانتماء المزدوج لا تأثير له على المحيط الدولى فالحماية الدبلوماسية التى يشترط لمباشرتها وجود رابطة الجنسية بين الفرد المضرور والدولة الحامية هى من حق الحكومة المركزية دون أى استثناء .

---

(١٠) انظر Durand, "Confédération d'Etats et Etat fédéral", 1955, p. 31, note 7.

٢ – الاقـليم :

اذا كان من الثابت ان للدولة الفدرالية اقليم عام يتكون من اقاليم الدول الأعضاء فمن المهم ان نتساءل عن مدى الضمان الذى تتمتع به كل دولة عضو بالنسبة لاقليمها . هل لكل دولة عضو اقليم له حدوده التى لا يمكن للدولة المركزية أن تغير فيها ؟

ان القانون الوضعى يؤكد هذا المعنى : ذلك ان الغالبية العظمى للدساتير الفدرالية تؤكد ضمانا للدول الأعضاء على أساسه لا يمكن تعديل اقليم الدولة العضو الا بموافقتها الصريحة (١١) . ومع هذا فتوجد بصفة استثنائية بعض النظم الفدرالية التى تجيز تعديل حدود الدول الأعضاء دون موافقتها مثل المكسيك وألمانيا الغربية والهند .

وعلى هذا يمكن القول بأن الدول الاعضاء فى الاتحاد لها أقاليمها الخاصة أى اطاراتها المحددة التى تباشر داخلها اختصاصاتها ، بل أنه يمكن القول أن وجود واستقرار هذه الاطارات يمثل عنصراً أساسيا من عناصر استقلالها . ولذلك فانه فى بعض البلاد التى تمكن احداث التغيرات أو التى يتحكم فى احداث التغيرات فيها ارادة العضو المركزى وحده يثور الشك حول قيمة النظام الفدرالى المطبق .

٣ – السلطة العامة :

انروح النظام الفدرالى تستلزم أن يكون للدول الأعضاء أنظمتها الداخلية أى سلطاتها ومرافقها العامة مما يستتبع معه أن يكون لكل دولة عضو دستورها والسلطات اللازمة لمباشرة اختصاصاتها وسلطاتها التشريعيـة والتنفيذية والقضائية التى تمكنها من مباشرة اختصاصاتها المحددة لها . ولا تخضع سلطات الدولة العضو لأى نوع من رقابة الملاءمة طالما كانت تباشر سلطاتها وفقا لما حدده الدستور لها . على أن بعض الدساتير لا تحترم هذا المبدأ مثل دستو فنزويلا الذى يقرر وضع حاكم على رأس كل حكومة

(١١) تنص دساتير ماليزيا وكندا واستراليا والولايات المتحدة وفنزويلا واستراليا على أن تعديل حدود دولة عضو فى الاتحاد لايتم الا بموافقة السلطة التشريعية .

دولة عضو يمثل فى نفس الوقت السلطة التنفيذية للدولة الفدرالية والسلطة التنفيذية فى الدولة العضو بل ويكون تعيينه واقالته بواســطة رئيس الجمهورية (١٢) .

هكذا تتمتع الدول الأعضاء بشعب واقليم وسلطات عامة . واذا كانت التبعية المحلية ترتب من الآثار القانونية . هو أقل بكثير مما ترتبه الجنسية الفدرالية واذا كان اقليم الدولة العضو أقل من اقليم الدولة الفدرالية واذا كانت اختصاصات السلطات العامة المحلية تبدو محدودة أمام تلك التى تتمتع بها الدولة المركزية فان ذلك كله لا يحول دون القول بأن الدول الأعضاء تتوافر فيها شروط الدولة على المستوى السياسى الاجتماعى . ولكن هل يكفى هذا للقول بأننا أمام دولة بالمعنى الحقيقى ؟ .

هذه مسالة محل خلاف بين الفقهاء نتيجة الخلاف حول التعريف الذى يعطى للدولة . فاذا كان المعيار المأخوذ به هو ضرورة وجود سلطة مستقلة تتمتع باختصاصات الرقابة أمكن القول مع الاســتاذ G. Burdeau بأن الدولة العضو دولة بالمعنى القانونى (١٣) . وفى الواقع ان الحكام المحليين ليسوا مجرد تابعين للدولة المركزية فى حدود اختصاصاتها يطبقون القوانين التى قاموا هم بوضعها ولا يخضعون لأية وصاية . وفضلا عن هذا فانهم يستطيعون تحقيق احترام قراراتهم بفضل وسائل قهر خاصة بهم . وهكذا توجد فى الدولة الفدرالية كل عناصر السلطة المنظمة المقننة . وهذا يكفى للتفرقة بينها وبين الوحدات اللامركزية فى الدولة الموحدة كى نجعل منها دولة فى نظر علم السياسة .

ولكن هل يكفى هذا لاعتبارها دولة من وجهة نظر القانون الدولى ؟

فى هذا الصدد يجب ان نلاحظ انه لا يوجد فى المجتمع الدولى هيئــة مكلفة بتحديد الجماعات التى تتمتع بصفة الدولة . وإذا كان القبول فى الأمم المتحدة يمثل نوعاً من الاعتراف الجماعى فان ذلك لا يعنى الزاما بالنسبة

---

(١٢) مادة (٢١) و (٢٢) من الدستور .

(١٣) انظر "Traité de science politique" الجزء الثانى ص ٣٠٤ ، ٤٤٧ وما بعدها .

لأعضائها بأن يعترفوا فرديا بالدولة المرشحة . ومهما يكن من أمر فلا توجد دولة جديدة الا اذا قبلتها بهذه الصفة الدول الموجودة فعلا بصفة فردية أو جماعية . ويتضح مما يجرى عليه العمل ان الدول لا تعترف بالضرورة بكل وحدة سياسية كمساو لها تتوافر فيها العناصر الثلاثة التى أشرنا اليها : الشعب والاقليم والحكومة . ان القانون الدولى لا يعترف بالدولة الا اذا كانت متمتعة بصفة قانونية خاصة يسميها الفقه السيادة أو الاستقلال والتى نجد ان نبحث الآن طبيعتها وان نتساءل أين توجد فى داخل الدولة الفدرالية؟

ثانيا : هل تتمتع الدولة عضو الاتحاد الفدرالى بالسيادة ؟

اذا كانت فكرة السيادة تعتبر من اكثر الأفكار التى اثارت خلافا حول تعريفها فى فقه القانون الدولى فان مضمونها يتلخص فى ان الدولة تتمتع فى نظر القانون الدولى باستقلال فى تصرفاتها ولا تخضع كقاعدة عامة فى مباشرة اختصاصاتها لسلطة أعلى منها الا فى حدود موافقتها . ونعنى بسيادة الدولة من الوجهة القانونية البحتة حقها فى ان تحدد بحرية وبصفة مطلقة فى مواجهة الدول الأخرى حدود نطاق اختصاصاتها . وقد اطلق الفقهاء الألمان فى القرن التاسع عشر وبصفة خاصة بعد Hänel على هذه الفكرة اصطلاح « اختصاص الاختصاص » Kompetenz-Kompetenz . واذا كان هذا الاصطلاح نادر الاستعمال فى الفقه الحديث فان مضمونه يوجد فى اصطلاحات أخرى يفضلها الفقهاء عليه مثل اصطلاح الاختصاص العام [14] (Compétenee générale) أو الاختصاص الشامل (plénitude de la compétence) [15] .

فاذا كان ذلك هو مضمون السيادة ثار التساؤل اين تكمن هذه الصفة بالنسبة للدولة الفدرالية ؟

لقد حاولت نظريات عديدة منذ القرن التاسع عشر ان تجيب على هذا التساؤل وأهمها :

(١٤) انظر Paul Reuter, "Droit int. public", 1958, p. 96. الجزء الثانى

(١٥) انظر Ch. Rousseau, "Droit int. public", 1953, p. 92.

١ – نظرية تقسيم السيادة :

ومن أنصـــــار هذه النظرية Waitz, Tocqueville فى القرن الماضى و Oppenheim, Lauterpacht فى القرن الحالى . وهى تقسم السيادة فى داخل الدولة الفدرالية بين السلطة المركزية والدول الأعضاء وترى ان كل منهما يتمتع بسيادة فى نطاقه الخاص .

وفى اعتقادنا ان هذه الفكرة مردود عليها بأن السيادة ليست بطبيعتها حقاً عينياً قابلا للانقسام ، وليست مجموعة من الاختصاصات المنفصلة ولكنها على العكس كما بينا صفة تتمثل فى حق تحديد وتنظيم الاختصاصات . وعلى هذا فاما ان تمتلكها وحدة معينة أو على العكس سلطة أخرى أعلى منها . لهذا فان معظم الفقهاء يرفضون هذه النظرية ويرى بعضهم مثل Carré de Malberg أنه لا خيار الا بين احد أمرين : اما ان تكون السيادة للدولة الفدراليـــة فتصبح فى حكم الدولة الموحدة أو على العكس تكون للدول الأعضاء فى الاتحاد دون الدولة الفدرالية ، فتصبح فى حكم الدولة المتعاهدة [١٦] .

٢ – نظرية سيادة الدول الاعضاء :

وترى أن السيادة للدول الأعضاء فى الاتحاد وحدهم . على ان هذا القول مردود بأن اختصاصات هذه الدول قد منحت لهم بواسطة نظام دستورى أعلى ومهما تمتعت باستقلال ذاتى فى الداخل فانها لا تملك ان تحدد بحرية حدود هذه الاختصاصات . واذا كانت بعض النظم الوضعية قد يبدو منها أنها تقر السيادة المحلية مثل المادة (١٥) من الدستور السوفيتى التى تتحدث عن « سيادة الجمهوريات والأعضاء » أو المادة (١٨١) من دستور ماليزيا التى تتحدث عن « سيادة روساء دول الامارات الأعضاء » فمن الناحية العملية لا تتمتع الدول الأعضاء فى هذه النظم بالمضمون الحقيقى للسيادة أى باختصاص الاختصاص لانها لاتستطيع بارادتها المنفردة ان تزيد اختصاصاتها.

ولكن هل يعنى هذا اذن ووفقاً للخيار الذى وضعنا أمامه Carré de Malberg ان الدولة المركزية وحدها هى صاحبة السيادة ؟

(١٦) انظر
"Contribution à la théorie générale de l'Etat", Tome I, p. 130.

٣ ــ نظرية سيادة الدولة المركزية :

دافع عن هذه النظرية مع بعض الاختلافات Jellinek, Borel et Le Fur وهي تستند الى مجموعة من الملاحظات التي يستخلص منها نوع من السمو القانوني للسلطة المركزية مثل اتساع اختصاصات هذه السلطة ، ووجود جنسية وحيدة ، ووجود محكمة فدرالية للفصل في منازعات الاختصاص بين الحكومة الفدرالية والدول الأعضاء . . . الخ .

ولكن لا يمكن التسليم بهذه النظرية هي الأخرى ، اذ ان هنـــاك فارق كبير بين وجود كل هذه الحقوق للحكومة المركزية وبين اعتبارها صاحبة ومالكة كل الاختصاصات . فضلا عما تحمله هذه النظرية من خطورة على ذاتية بل وجود الدول الأعضاء . هذه الذاتية التي تحرص عليها غالبية الدساتير الفدرالية عندما تقرر بأن اختصاصات الدول الأعضاء لا يمكن أن تتم الا باسهام مباشر أو غير مباشر من هذه الدول (١٧) .

ولكن أين توجد السيادة اذن بعد رفض هذه النظريات الثلاثة ؟

اجابة واحدة تبدو لنا مقنعة وهي ان اختصاص الاختصاص يتمثل في الهيئة التأسيسية التي تتكون في نفس الوقت من السلطة التنفيذية وممثلي الدول الأعضاء وتلك هي الفكرة التي نادى بها Hans Kelsen منذ حوالي اربعين سنة.

٤ ــ نظرية سيادة النظام الدستوري العام : Gesammtverfassung

يرى كلسن ان هناك ثلاث نظم قانونية في الدولة الفدرالية اذ يعلو على العضو المركزي وعلى السلطات المحلية نظام دستوري شامل ، وان النظام القانوني المركزي لا يعلو بل يتساوى مع النظم القانونية المحلية ، وأن السيادة اذا كان لابد لها أن تستقر في مكان ما فان وضعها الطبيعي هو النظام القانوني الشامل . وقد لاقت هذه النظرية كثيرا من النقد خاصة في فرنسا فقد رأى الاستاذ جورج سل مثلا أنه لا يمكن تصور وجود نظام قانوني ثالث مبني على فراغ . والحقيقة ان فكرة النظام الدستوري الشامل ليست فكرة مجردة بحته كما يعتقد الفقيـــه الفرنسي ذلك ان هذا النظام هو نظام الاتحاد

---

(١٧) توجد حالات استثنائية نادرة لهذه القاعدة مثل الارجنتين والبرازيل ويوغوسلافيا .

الفدرالى كله وهو يستند فى العضو الدستورى المنفصل المستقل فى نفس الوقت عن السلطة المركزية وعن السلطات المحلية ، رغم انه يجمعهما؛ ويعلوهما ؛ وهذا هو الوضع فى القانون الوضعى لغالبية الدول الفدرالية ففى الولايات المتحدة وفنزويلا والمكسيك مثلا نجد ان التعديلات التى يقرها الكونجرس لابد ان يصدق عليها من الهيئات التشريعية للدول الاعضاء وفى سويسرا والنمسا واستراليا لابد من تدخل مباشر لرعايا الدول الأعضاء عن طريق الاستفتاء وقد حدث كثيرا فى سويسرا ان رفضت المقاطعات تعديلات دستورية كانت تهدف الى التقليل من حدود استقلالها . ومع هذا فلا يمكن انكار ان بعض الدساتير الحديثة تتجه الى تقليل حالات استلزام موافقة الدول الأعضاء على التعديلات الدستورية (الهند — نيجريا — ليبيا) .

ويمكن القول بصفة عامة انه فيما يتعلق بالتعديلات الدستورية فى الدول الفدرالية توجد سلطة دستورية مستقلة عن السلطة المركزية وعن السلطات المحلية ؛ مسئولة عن توزيع الاختصاصات فى داخل الدولة الفدرالية وان كل اختصاص جديد يستلزم موافقة الدولة المركزية والدول الأعضاء ، على ان هذا لا يحول دون امكانية اجراء تعديل ضد ارادة احدى الدول الأعضاء التى قد توجد فى جانب الاقلية عند التصويت . ولكن هذا الاحتمال هو ما يتفق وروح النظام الفدرالى . ذلك ان اى نظام قد يستلزم موافقة جميع الدول الأعضاء أو موافقة كل دولة عضو انما يعنى عملا الاعتراف بالسيادة لها وتكون فى هذه الحالة اقرب الى النظام التعاهدى منه الى النظام الفدرالى .

وفى اعتقادنا ان تلك النظرية الرابعة التى ترفض الاعتراف بالسيادة للحكومة المركزية وترفضها كذلك للدول الأعضاء ولكن تعترف بها للسلطة الدستورية انما توافق روح النظام الفدرالى وتمثل انعكاسا صادقا لما تقرره الغالبية العظمى من الدساتير وان كان هناك حالات خاصة تغلب عليها روح المركزية وتركيز السلطات فى الحكومة المركزية ؛ وحالات أخرى على العكس تميل الى تركيزها فى يد الدول الأعضاء .

القسم الثاني – تقسيم الاختصاصات الدولية

يترتب على التسليم بنظرية سيادة النظام الدستورى العام أن يكون الاتحاد الفدرالى فى مجموعه هو الدولة فى نظر القانون الدولى وان تكون الحكومة المركزية والحكومات المحلية مجرد اعضاء تقوم السلطة التأسيسية بتوزيع الاختصاصات بينهم فى حدود تختلف من اتحاد الى آخر . وعلى هذا فاذا آرادت دولة فدرالية آن تدخل فى علاقات مع الخارج عن طريق اقامة تمثيل ديبلوماسى أو ابرام معاهدات ثار التساؤل عن الجهة صاحبة الحق فى هذا ؟ فهل يمكن ان نتصور ان يقوم الدستور بتوزيع هذه « الاختصاصات الدولية » بين السلطة المركزية والدول الأعضاء على نحو ما يوزعها بالنسبة للاختصاصات الداخلية ؟ ام على العكس يجب ان نقرر ان الدولة الفدرالية على غرار الدولة الموحدة لا يمكن ان تتوجه الى الدول الأجنبية الا بصوت واحد هو صوت الحكومة المركزية ؟ .

للاجابة على هذا كله لابد من بحث القانون الوضعى للدول الفدرالية فيما يتعلق بأسلوب تنظيمها لعلاقات التعاون او العداء مع الدول الأجنبية والمتمثلة فى سلطات ثلاثة : سلطة اعلان الحرب – سلطة تبادل التمثيل الدبلوماسى – سلطة ابرام المعاهدات .

١ – سلطة اعلان الحرب :

تقرر كل الانظمة الفدرالية دون استثناء ان سلطة اعلان الحرب وتوقيع الصلح هو من اختصاص السلطة المركزية ، ذلك مبدأ معترف به فى كل الدساتير سواء عن طريق تحميل الحكومة المركزية مسئولية حماية الدول الأعضاء ضد الغزو أو عن طريق ذكر هذا الاختصاص صراحة ضمن الاختصاصات المانحة للحكومة المركزية ؛ وغالبا ما تقرر الدساتير ان هذا الحق من مسئولية السلطة التشريعية المركزية التى لها أن تعلن الحرب بنفسها أو بأن ترخص بذلك لرئيس الدولة . ويسمح هذا الاسلوب بمساهمة الدول الاعضاء فى اتخاذ القرار بواسطة ممثليهم فى الهيئة التشريعية العليا ، كما يظهر بوضوح فى دستور المانيا الفدرالية حيث يختص المجلس الفدرالى Bundesrat باعلان الحرب (مادة ٥٩ «أ» مضافة سنة ١٩٥٦) ، ومن المعلوم ان اعضاء هذا المجلس يتم تعيينهم بواسطة حكومات المقاطعات Lander . أما فيما يتعلق

بحق تنظيم قوات مسلحة أو احتياطى فان الغالبية العظمى من الحالات تقصر هذا الحق على السلطة المركزية بل وتصل بعض الدساتير الى حد التحريم الصريح على الدول الأعضاء بأن يكون لها قوات عسكرية (١٨) . واذا كانت دساتير الولايات المتحدة وسويسرا والاتحاد السوفييتى تبدو محتفظة للدول الأعضاء ببعض السلطات فى هذا المجال ، فيقرر الدستور الأمريكى ان للدول الأعضاء حق تكوين احتياطى ويقرر الدستور السويسرى ان الجيش السويسرى يكون من ضباط معينين بواسطة المقاطعات ، ويقرر دستور الجمهوريات السوفيتية لسنة ١٩٤٤ أن لهذه الجمهوريات حق تكوين بعض التشكيلات المسلحة فإنه من الناحية العملية ووفق نصوص أخرى فى هذه الدساتير نجد ان هذه الاستثناءات ضعيفة الأثر للغاية . ويمكننا القول كقاعدة عامة أن سلطة تكوين القوات المسلحة والرقابة عليها هى من اختصاص الحكومة المركزية وحدها . وفى الحقيقة ان احتكار السلطة المركزية لهذا الحق أمر بديهى ذلك ان حاجة الدفاع المشترك هى احدى العوامل الرئيسية التى تدفع الوحدات نحو الاتحاد . واذا كانت الدولة الفدرالية تحمل مظهرا موحدا فان المنطق يقضى بأن يكون ذلك اول ما يكون فى النطاق العسكرى .

نخلص اذن الى انه فيما يتعلق بسلطة اعلان الحرب فان الدولة الفدرالية تبدو وكأنها دولة موحدة .

٢ – سلطة التمثيل الديبلوماسى :

يرفض القانون الوضعى لغالبية الاتحادات الفدرالية خاصة الحديثة منها ان يكون للدول الأعضاء حق الدخول فى علاقات أو تبادل التمثيل مع الدول الأجنبية . فبعض الدساتير تقرر مبدأ قيام السلطة المركزية بتنظيم العلاقات مع الدول الأجنبية والبعض الآخر يكتفى بذكر « المسائل الخارجية » أو « الأنشطة الدولية » فى قائمة الاختصاصات المانحة للاتحاد ونادرا ما نرى نصوصا تحرم صراحة على الدول الأعضاء تنظيم علاقات مع الخارج وان كان مثل هذا التحريم أمر مضنى فى غالبية النصوص ؛ ونفس الوضع

---

(١٨) الدستور الاسترالى مادة ٥١ ، ١١٤ – دستور فنزويلا مادة ٣٤ و ١٣٦ – فقرة (٢) ودستور بورما مادة ٩٧ فقرة (٢) .

كذلك فيما يتعلق بحق اقامة علاقات دبلوماسية او قطعها . وهناك قاعدة عامة هي ان رئيس الدولة أو السلطة التنفيذية العليا هي التي تقوم بتعيين وقبول السفراء والوزراء المفوضين . ومع ذلك فهناك حالات استثنائية نادرة نعرض لها :

أ) الدستور الألماني لسنة ١٨٧١ :

فقد كان دستور الامبراطورية الفدرالية الألمانية من سنة ١٨٧١ إلى ١٩١٨ ينص على ان القيصر يمثل الامبراطورية في الخارج ويقبل السفراء ويعين سفراء الامبراطورية ، كما يقوم بابرام المعاهدات باسم الامبراطورية بالاشتراك مع السلطة التشريعية . ومع هذا فقد كان للدول الأعضاء حق تبادل التمثيل الدبلوماسي وابرام المعاهدات بالنسبة للمسائل التي تدخل في اختصاصهم وقد كان لمقاطعات البافيرا وفورتجيو وساكس ممثلين دبلوماسيين في كثير من العواصم . وقد الغي هذا الحق طبقاً للمادة ٧٨ فقرة (١) من دستور فيمار سنة ١٩١٨ .

ب) دستور الاتحاد السوفييتي :

فقد تم في فبراير سنة ١٩٤٤ تعديل في دستور الاتحاد السوفييتي بما يكفل لكل جمهورية عضو حق « الدخول في علاقات مباشرة مع الدول الأجنبية وابرام المعاهدات وتبادل التمثيل الدبلوماسي والقنصلي معها » [١٩] . الا ان هذه الحقوق المتروكة للجمهوريات الأعضاء محدودة الأثر مادام الاتحاد قد احتفظ لنفسه طبقاً لنصوص اخرى في الدستور بحق تنظيم « الاساليب العامة » التي تحدد حدود اتصالات الجمهوريات مع الخارج وما دام مجلس الوزراء الفدرالي هو الذي يباشر « ادارة مجموع العلاقات الدولية » [٢٠]

ويؤكد هذا واقع التطبيق حيث نرى من بين ١٥ جمهورية ان اكرانيا وروسيا البيضاء فقط باشرتا الرخصة التي اتاحتها المادة ١٨ من الدستور واصبحتا اعضاء في الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة . وهكذا يتضح أن تعديل سنة ١٩٤٤ الوارد على الدستور السوفييتي يبقى محدود الأثر .

(١٩) مادة ١٨ (أ) .
(٢٠) انظر الدستور السوفييتي مادة ١٤ (أ) ، ٦٨ (د) .

ج) المندوبون العموميون :

اقرت بعض دساتير الأنظمة الفدرالية ان يكون للدول الأعضاء مندوبون عموميون يمثلونها فى علاقاتها مع بعض الدول الأجنبية مثال ذلك ما كان للدول الأعضاء فى الاتحاد الفدرالى الاسترالى من مندوبين عموميين يمثلونها فى علاقاتها مع لندن ورغم ما بذلته الحكومة الاسترالية المركزية بعد تكوينها سنة ١٩٠٠ فان الدول الأعضاء عارضت فى الغاء مكاتب مندوبيها فى لندن على اساس ان مصالحها الشخصية تحتم استمرار هذه المكاتب .

كذلك كان الوضع بالنسبة لبعض المقاطعات الكندية فقد كان لمقاطعة (Québec) بصفة خاصة مندوبون فى باريس وبروكسل ونيويورك كما أوفدت منذ سنوات مندوبين فى باريس ولندن .

كذلك فى نطاق الكومنولث البريطانى نجد هناك مندوبين للدول اعضاء الكومنولث يمثلونها فى علاقاتها مع الحكومة البريطانية . ولقد اعترفت هذه الحكومة بأهمية الوظائف التى يقوم بها هؤلاء المندوبون ومنحتهم فى سبيل ذلك من الامتيازات والحصانات ما تمنح للقناصل .

واذا كان بعض الفقهاء امثال Morin استاذ القانون الدولى بجامعة مونتريال يرون تشجيع ان يكون للدول الأعضاء فى الدولة الفيدرالية حق التمثيل الدبلوماسى مع الخارج وان هذا لا يتعارض مع روح الفدرالية ؛ فاننا نعتقد ان خطورة الالتزامات التى قد تنشأ عن تبادل العلاقات مع الخارج لا تقل فى اهميتها عن حق اعلان الحرب ومن ثم لابد وان يبقى الاختصاص فيها مركزيا فضلا عن ان هذا يتفق وما يتجه اليه النظام الفدرالى حاليـاً .

٣ ــ سلطة ابرام المعاهدات :

اذا كان اختصاص الحكومة المركزية بسلطة اعلان الحرب وحق تبادل التمثيل الدبلوماسى يبدو طبيعيا فان الأمر يحتاج إلى مناقشة فيما يتعلق بسلطة ابرام المعاهدات . ذلك ان المعاهدات ان كان نطاقها فى العهود الماضيــة مقتصرا على العلاقات التجارية فانها تستخدم اليوم فى كل الحالات خاصة بالنسبة لنظام العمل والضمان الاجتماعى والعلاقات الثقافية والاقتصـــادية

وحقوق الانسان . وفى الغالبية العظمى من الاتحادات الفدرالية نجد ان هذه المسائل تدخل فى نطاق السلطة التشريعية للدول الأعضاء فى الاتحاد مما يمكن القول معه ان اختصاصات هذه الدول فى هذه المجالات قد تفقد تدريجيا كل معنى لها اذا ما تقرر ان للحكومة المركزية حق ابرام المعاهدات بالنسبة لهذه المسائل مما يجعل من الصعب معه ان نتكلم عن استقلال الدول الأعضاء . ولكن من ناحية أخرى هل يمكن ان نقبل ان عددا كبيرا من المسائل ذات الأهمية الكبيرة لا يمكن ان تخضع للتنظيم الدولى بحجة انهما تدخل فى اختصاص حكومة محلية متمسكة بامتيازاتها بحيث لا تتمكن الدولة الفدرالية فى داخل المنظمات الاقليمية والأمم المتحدة ومنظماتها المتخصصة من تحقيق مزيد من التعاون الاقتصادى والاجتماعى فى المجتمع الدولى كله . لقد ترددت السلطات الدستورية فى الدول الفدرالية والمحاكم الفدرالية أمام هذه الصعوبات ، هل يجب ان نغلب الاعتبار العملى فنعطى الاختصاص للسلطة المركزية أم على العكس يجب أن نحفظ استقلال الدول الأعضاء ؟ كذلك اختلف الفقه حول هذه المسائل : فنادى البعض بأهلية دولية غير محدودة للعضو المركزى بالنسبة لسلطة ابرام المعاهدات لعدة أسباب نظرية وعملية ، وقدم البعض الآخر على العكس اعتبار الاستقلال الداخلى للدول واحتج بأن أى معاهدة لا يمكن ان تهدم القانون الدستورى للدولة الذى يمنح الدول الأعضاء اختصاصات محددة . وهذه الخلافات ليست فى الواقع الا انعكاسا لحالة القانون الوضعى بالنسبة لهذا الاختصاص ؛ ذلك انه لما كان القانون الدولى لا يحدد الجهة المختصة بابرام المعاهدات تاركا ذلك للقانون الداخلى لكل دولة فان النظم الفدرالية تتبع اساليب مختلفة بالنسبة لهذا الاختصاص .

ومن المعروف ان الغالبية العظمى لدساتير الدول سواء الموحدة أو المركبة تأخذ بالتفرقة بين ابرام المعاهدات والتصديق عليها التى تدخل عادة فى اختصاص السلطة التنفيذية وبين اقرار المعاهدات وسلطة اتخاذ الاجراءات التنفيذية اللازمة لتحويلها الى قوانين داخلية والتى تدخل عادة فى اختصاص البرلمان . ويأخذ تقسيم الاختصاصات — وهو نتيجة انتصار الانظمة البرلمانية على الانظمة الدكتاتورية — أهمية خاصة فى الانظمة الفدرالية ، ويمثل فى أغلبيتها الوسيلة الوحيدة التى تمكن الدول الأعضاء من أن تسهم بواسطة

الهيئة التشريعية العليا فى ابرام المعاهدات الدولية وفى الرقابة الفعالة على النشاط الخارجى للسلطة التنفيذية الفدرالية ؛ بل ان بعض الأنظمة الفدرالية تعطى السلطة التشريعية للدول الأعضاء وحدها سلطة اقرار وتنفيذ المعاهدات التى تدخل فى نطاق بعض الاختصاصات المحجوزة لها . وفضلا عن ذلك فانه بدون الموافقة البرلمانية أو اتخاذ اجراءات التنفيذ أو اصدار التشريع الداخلى اللازم لتطبيق المعاهدة فان الاخيرة تبقى دون اثر قانونى فى النطاق الداخلى وان كان هذا لا يؤثر على المسئولية الدولية للحكومة المركزية التى تكون قد ابرمت المعاهدة او صدقت عليها دون التأكد مسبقاً من امكانية وضعها موضع التنفيذ . واذا كانت هناك اختلافات عديدة بين الانظمة الفدرالية بالنسبة لسلطة ابرام المعاهدات فانه مع ذلك يمكن تقسيمها على ضوء التفرقة السابق الاشارة اليها بين الابرام والتنفيذ ، آخذين فى الاعتبار ان بعض الدساتير تمنح للدول الاعضاء حق ابرام المعاهدات فى نطاق ضيق وبشروط معينة . ويمكن بالنسبة لهذا الموضوع تقسيم الـــدول الفدرالية الى ثلاثة انواع :

١) أنظمة فدرالية تمنح سلطة ابرام المعاهدات واقرارها وسلطة تنفيذها للدول المركزية وحدها :

ويدخل فى هذه الفئة حوالى نصف الدول الفدرالية خاصـــة الحديثة ومن امثلتها الهند — ماليزيا — بورما — النمسا — يوغوسلافيا — المكسيك — البرازيل — فنزويلا وليبيا .

٢) أنظمة تخول السلطة المركزية سلطة الابرام مع احتفاظ الدول الأعضاء بسلطة الاقرار او التنفيذ للمعاهدات التى تدخل فى نطاق اختصاصها التشريعى :

وقليل عدد الدول التى تدخل تحت هذه الفئة وهى نيجريا — استراليا — وكندا . وتتميز انظمة هذه الدول بأنها تخول للدول الأعضاء حق فيتو حينما تعرض عليهم السلطات المركزية للاتحاد اقرار اتفاق دولى يترتب عليه تعديل تشريعاتهم .

٣) أنظمة تخول الدول الأعضاء – بشروط معينة – سلطة ابرام المعاهدات وتنفيذها :

ويتدرج تحت هذه الفئة دساتير الاتحاد السوفييتي (٢١) والولايات المتحدة (٢٢) والأرجنتين (٢٣) وسويسرا (٢٤) والمانيا الغربية (٢٥) ،

---

(٢١) أباح دستور الاتحاد السوفييتي سنة ١٩٤٤ للدول الأعضاء حق الدخول فى علاقات مع الدول الأجنبية وابرام معاهدات معهم . وجاء مؤتمر الحزب الشيوعى فى موسكو سنة ١٩٤٧ ليقرر امكانية استفادة كل جمهوريات الاتحاد السوفييتي من هذه الامتيازات الا ان اوكرانيا وروسيا البيضاء ظلتا وحدهما مستمتعين بهذا الامتياز وانضمتا للأمم المتحدة وبعض وكالاتها المتخصصة . ومع هذا فى نطاق المعاهدات لم تقم هاتان الدولتان الا بنشاط بسيط مثل تصديقهما سنة ١٩٥٥ على معاهدات جنيف حول قانون الحرب ومساهمتهما فى المؤتمر الدولى لقانون البحار سنة ١٩٥٨ ، سنة ١٩٦٠ .

(٢٢) يخول الدستور الأمريكى لرئيس الجمهورية سلطة ابرام المعاهدات والتصديق عليها بعد موافقة الكونجرس بأغلبية الثلثين وتعتبر هذه المعاهدات « قانونا أعلى للدولة » ، ويعلو كل قوانين الدول الأعضاء . ومع هذا فان الدستور يقرر أن هذه الدول الأعضاء يلزمها موافقة الكونجرس لابرام أى اتفاق مع دول اعضاء أخرى فى الاتحاد أو مع هيئة اجنبية ، الا انها لم تستخدم هذه الرخصة التى اباحها لهم ضمنيا الدستور بالنسبة لابرام المعاهدات مع الخارج وان كانوا قد استخدموها بالنسبة لتنظيم العلاقات فيما بينهم خاصة منذ سنة ١٩٢٠ لفض منازعات الحدود وتنظيم استغلال الثروات الطبيعية .

(٢٣) لا تختلف احكام دستور الأرجنتين عن احكام دستور الولايات المتحدة اذ تملك المقاطعات وفقاً للمادتين ١٠٧ و ١٠٨ حق ابرام المعاهدات خاصة بتنظيم العدالة وحماية المصالح الاقتصادية وتنفيذ الأحكام ذات النفع العام بشرط اخطار الكونجرس بهذه المعاهدات والا تكون ذات طابع سياسى ومع هذا فلم تستخدم المقاطعات تلك الرخصة الا لابرام بعض المعاهدات فيما بينهم .

(٢٤) يقرر الدستور السويسرى صراحة اختصاص السلطات المركزية بالنسبة للعلاقات الخارجية . ومع هذا فان المقاطعات السويسرية تحتفظ « استثناء » طبقاً للمادة ٩ بحق ابرام « معاهدات متعلقة بالاقتصاد العام وعلاقات الجوار والبوليس » مع الدول الأجنبية ؛ بل لقد أدى العمل إلى توسيع نطاق هذه الاختصاصات وأصبح للمقاطعات حق ابرام معاهدات فى أى موضوعات تدخل فى نطاق اختصاصهم التشريعى الا اذا كانت الحكومة المركزية قد التزمت دوليا فى نفس المجال .

(انظر :

Guggenheim, "Traité de droit international public", tome I, p. 308 (1953).

وانما يجب ان يراعى ان المقاطعات السويسرية لا يمكنها ابرام اتفاقات سياسية أو مخالفة لحقوق المقاطعات الأخرى لذلك يقوم المجلس الفدرالى بفحص هذه الاتفاقات فان اعترض عليها أو اعترضت عليها احدى المقاطعات رفع الأمر الى المجلس التشريعى الفدرالى لحسمه ويرى جوجنهاين ان تلك الرقابة لا تنصرف فقط إلى بحث مدى شرعية المعاهدات الخاصة وإنما ايضا لمدى ملاءمتها .

وان كانت تندر الحالات التى تستعمل فيها الدول الأعضاء هذه الرخصة .

وهكذا نستخلص من تحليل القانون الوضعى بالنسبة لتقسيم الاختصاصات الدولية فى داخل الدول الفدرالية بأن السلطات المركزية تتمتع فى هذا الصدد باحتكار حقيقى وبمكننا ان نقول بأن هذا الوضع يمثل القاعدة العامة وان كان ليس هناك ما يمنع ان تقرر بعض الدساتير منح أهلية محددة للدول الأعضاء مثل ما قررته استراليا وكندا ونيجريا من الاحتفاظ بنظام المندوبين العموميين الذى كانت الحكومة البريطانية قد سمحت بوجوده فى عهد الاستعمار ومثل ما تقرر للجمهوريات الأعضاء فى الاتحاد السوفيتى من حق اقامة علاقات دبلوماسية مع الخارج ومثل ما تقرره ايضا بعض الدساتير من ان يكون للدولة العضو حق الفيتو على المعاهدات التى تبرمها السلطة المركزية أو حق ابرام المعاهدات بنفسها مع عدة قيود أهمها ضرورة تصديق الحكومة المركزية .

المسئولية الدولية :

هناك نقطة أخيرة لابد ان تطرح وتتعلق بالمسئولية الدولية عندما تخالف الدول الاعضاء قواعد القانون الدولى : مثال ذلك ان تقر السلطة التشريعية المحلية قانونا مخالفا للالتزامات الدولية للاتحاد أو ان يرتكب موظف فى خدمة الحكومة المحلية تصرفا مخالفا لمعاهدة التزم بها الاتحاد أو ان تخرج محكمة محلية عن حيادها عند نظر قضية يكون شخص اجنبى طرفا فيها . فى كل هذه الحالات يثور التساؤل :

لمن تنسب هذه التصرفات غير المشروعة ؟ للدول الأعضاء أم للاتحاد الفدرالى ككل ؟ وهل يجوز للسلطة المركزية ان تتحلل من مسئولياتها

= ومن ناحية اخرى يراعى أن سلطة المقاطعات فى ابرام المعاهدات لا تمثل بأى حال مانعا أمام الحكومة المركزية فى ابرام اتفاقات فى كل المجالات بما فيها تلك التى تدخل فى اختصاص المقاطعات .

(٢٥) يقرر القانون الأساسى الألمانى كالقانون السويسرى سلطة الحكومة المركزية كقاعدة عامة بالنسبة للعلاقات مع الدول الأجنبية (مادة ٣٢ فقرة أ – ٥٩ فقرة ١ – ٧٣ فقرة ١) إلا انه يورد على هذا استثناء هاما حينما تعترف المادة ٣٢ فقرة ١ صراحة للدول الأعضاء بعد موافقة الحكومة الفدرالية بحق ابرام المعاهدات مع الخارج فى حدود الموضوعات التى تستطيع ان تشرع فيها ومع هذا فلم تقم الدول الأعضاء Lander باستخدام هذه الرخصة .

بحجة تقسيم الاختصاصات أو عدم امكانها اجبار السلطات المحلية على احترام معاهدة دولية ؟

يجمع الفقه والقضاء على انه مهما كان نقسيم الاختصاصات الدولية فان المسئولية الدولية تقع دائما على الحكومة المركزية سواء بالنسبة للتصرفات الصادرة عن تلك السلطة ذاتها او بالنسبة للتلك التى تصدر من الدول الأعضاء واذا كان التاريخ يقدم لنا بعض حالات استثنائية فى خلال القرن ١٩ حاولت فيها السلطات المركزية ان تتذرع بطبيعة النظام الفدرالى لتتحلل من مسئولياتها فقد تأكدت قاعدة عامة عرفية منذ أواخر هذا القرن بمسئولية الدولة المركزية وهذا ما يقرره مشروع معاهدة المسئولية الدولية المقـــدم من كلية الحقوق من جامعة هارفرد إلى لجنة القانون الدولى حين يعلن ان الحكومة المركزية مسئولة فى مواجهة الدول عن تصرفات السلطات المحلية وموظفيها .